وسيط الجمهورية فى فرنسا

دراسة مقارنة
مع
لجان التوفيق المنشأة بالقانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى مصر

دكتور

محمد جمال عثمان جبريل

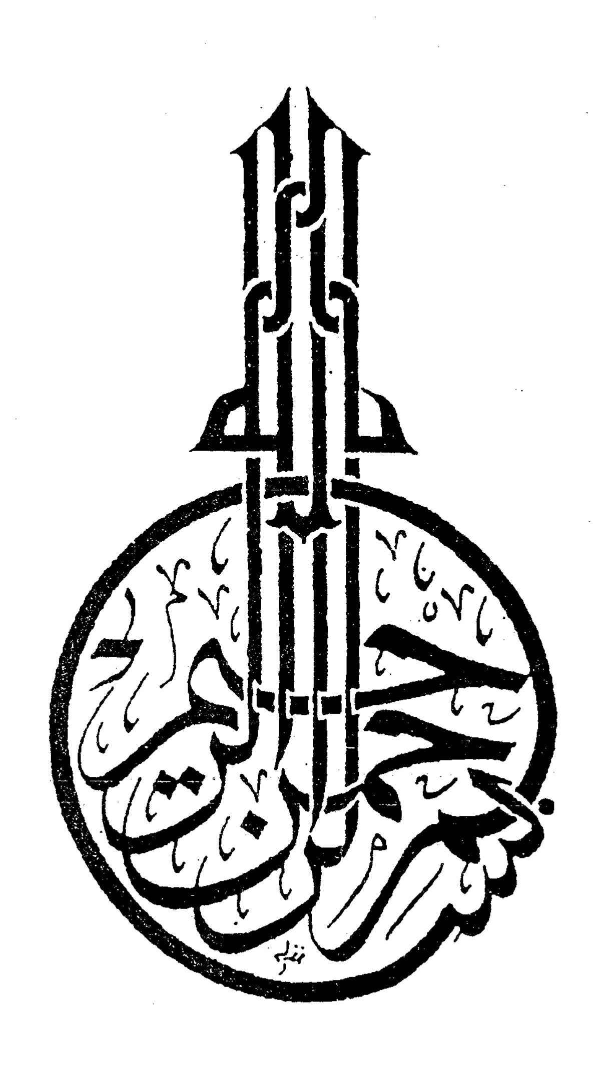
أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق - جامعة المنوفية

الناشر

دار النهضة العربية

٣٢ ش عبد الخالق ثروت - القاهرة



بسم الله الرحمن الرحيم

« إِنَّ الَّذِينَ قَالُوا رَبُّنَا اللَّهُ ثُمَّ استَقَامُوا فَلا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ ولَا هُمْ يَحْزَنُونَ »

صدق الله العظيم

« الأحقاف آيه ١٣ »

مقدمة

يعتبر القضاء الوسيلة الأساسية للفصل فى المنازعات ، فى وقتنا الراهن ومنذ زمن بعيد ، وحاولت الدول على اختلاف توجهاتها ونظمها القانونية أن تطور القضاء ، وتعمل على تيسير اللجوء إليه ، واختصار مدد التقاضى إلا أن هذه المحاولات فى التطوير لم تنجح فى أهدافها بتوفير عدالة سريعة ناجزة فى متناول يد القادر وغير القادر من المتاقضين فبدأت الأفكار تتجه نحو إنشاء آليات جديدة لفض المنازعات بين المواطنين وجهات الادارة . تقوم على فلسفة جديدة تغاير فلسفة المنازعات القضائية فى المحاكم قوامها محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة لطرفى النزاع ، وتأخذ بهذه الوسيلة كثير من التشريعات المقارنة ، وتتراوح هذه الوسائل بين الصلح والتوفيق والوساطة والتحكيم .

وما يعنينا فى هذا البحث هو الوساطة والتوفيق ، فالوساطة وسيلة من وسائل تسوية المنازعات الودية عن غير طريق القضاء ، ويتم ذلك من خلالها من قيام الوسيط بدراسة ملف الطلب أو الشكوى ، ثم يصدر توصية بشأنها مستندة على أسباب قانونية أو اعتبارات العدالة ، وتعتبر السويد هى الموطن الأصلى لنظام الوساطة ، حيث انشئ فيها " الامبودسمان "ombudsman بمقتضى دستور ١٨٠٩ ، الذى حقق نجاحا كبيرا فانتشر فى معظم الدول الأوربية .

وقد أخذت فرنسا بهذا النظام تحت اسم " الوسيط " عام ١٩٧٣ أى منذ حوالى ثلاثون عاما ، ومع ذلك فقد ظل الوسيط بمثابة مؤسسة

مهملة من الفقه والصحافة والجمهور فى فرنسا ، حيث لايتم تناول هذا الموضوع إلا فى كتب القانون الادارى ، ولا تعيره أجهزة الاعلام وخاصة الصحافة اهتماما إلا بمناسبة صدور تقريره السنوى ومازال الأفراد يجهلون وجوده إلى حد كبير ودوره لأسباب كثيرة .

ومع ذلك يعتبر الوسيط فى فرنسا هو الجهة الأساسية غير القضائية التي تختص بنظر المنازعات الادارية ، لشمولية اختصاصاته ، فقد نظر أكثر من خمس وأربعين الف شكوى Reclamationg ووساطة mediations [(١)]، وينجح الوسيط فى حل ٨٨٪ من الالتماسات والشكاوى التي تقدم له كل سنة ، كما أن تدخله يتيح تسوية عدد كبير من الخلافات بين الأفراد والادارة ، سواء أكان الأمر يتعلق بعدم أداء الجهة الادارية للخدمة العامة المنوط بها على الوجه الصحيح ، أو أن التطبيق الحرفى للقانون يؤدى إلى وقوع الظلم iniquiete .

فحقيقة الأمر أن الوسيط فى فرنسا يجنب الأفراد الاجراءات القضائية الطويلة والمكلفة أحيانا ، ويحد من زحام المحاكم فى مواجهة التزايد المستمر لعدد القضايا ويؤدى إلى علاج مشكلة عدم كفاية الرقابة القضائية كما أنه يعمل على تحسين العلاقة بين الادارة والأفراد ، والذى من أجله تم انشاء مؤسسة الوسيط فى فرنسا فى عهد الرئيس جورج بومبيدو .

وإذا كانت الرقابة القضائية للادارة واحدة من الأساليب والوسائل الأكثر فاعلية من حيث أنها تتيح للقاضى الادارى التحقق من شرعية القرارات الادارية ، فإنها بلا شك يشوبها بعض العيوب ، مثل عدم

(١) منذ نشأته وحتي عام ٢٠٠٠.

كفاية فاعليتها بسبب الأثر غير الواقف للطعن ، وطول أمد التقاضى ، والصعوبات التى تكتنف تنفيذ الأحكام القضائية ، إضافة إلى أن القضاء لايملك أية وسائل أو أدوات لمواجهة كافة مظاهر سوء الادارة ، بالرغم من أنه يحتل المكانة الأساسية فى حسم المنازعات الادارية فى مصر وفرنسا .

وقد أدى ذلك إلى قيام بعض الفقهاء (١) ورجال السياسة(٢) فى فرنسا بالعمل على تطوير الاجراءات القانونية غير القضائية بافتراح إنشاء " أومبودسمان " على غرار ذلك الذى انشئ فى السويد عام ١٨٠٩ ، كما ذكرنا وبعد قرن انشئ كذلك في فنلندا(٣) نظاما شبيها به.

ثم انتشر هذا النظام انتشارا واسعا بداية من خمسينيات القرن الماضى فى أوربا ، خاصة فى البلاد ذات التقاليد الديمقراطية والبرلمانية ،

---

(1) cf. R. findon et. D. Amson , un " ombudsman " en France , Juris - classeur periodique , 1970 , 1 , p. 2322, le protecteur du citoyen , Juris - classeur periiodique 1972 .

(٢) انظر مقترحات القانون التي تقدم بها Michel poniatowski وأعضاء مجموعة الجمهوريين المستقلين والتي تهدف إلى انشاء لجنة عليا للدفاع عن حقوق الانسان .) (Annex No1472 du proces verbal de la seance du 25 novembre 1970 , Jo, Doc. Ass. nat 1970 - 1971) .

وكذلك تلك التي تقدمت بها السيدة chandernagor والسيد chazelle وأعضاء المجموعة الاشتراكية التى تتعلق بانشاء " مفوضى برلمانى للحريات " (Jo , Doc. Ass nat 1972 - 1973) .

وهذا الاقتراح الثانى أخذ به ثانية فى البرنامج العام لحكومة اليسار الذى نشر عام ١٩٧٢ .

(٣) انشأت فنلندا هيئة مشابهة بعد استقلالها عام ١٩١٩ انظر فى ذلك :

J. Soderman , les missions de l'ombudsman Finlandais Rev. Dr. d'adm , pub 1992 , 585.

وذلك لاعتبارات تتعلق بعدم كفاية الرقابة القضائية على الادارة وذلك مثل الدول الاسكندنافيه[1]، ثم توالى انشاء هذا النظام فى الدول الأقل غنى والأكثر ازدحاما بالسكان فتم انشاؤه فى بريطانيا عام ١٩٦٧ وأطلق عليه " المفوض البرلمانى " وانشئ معه أيضا مفوضين محليين يختصون بالفصل فى المنازعات التي تثور بين الأفرادوالادارة المحلية.

وكان امتداد هذا النظام الشمالى إلى البلاد الانجلوسكسونية بمثابة تحول هذا النظام إلى نظام مؤسسى .

ويشترك الامبودسمان أيا كان الاسم الذى تحمله المؤسسة أو خصائصها فى أى مكان فى أوربا فى أنه هيئة غير قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية يمكن أن يتقدم لها الأفراد بشكاوى وطلبات ضد الادارة ، ويتميز اللجوء اليها بأنه مجانى ، ويكون لهذا الامبودسمان سلطة التحقيق والتوصية Recommandation والاقتراح proposition والضغط pression ، ولكنه لايملك سلطة القرار أو الحكم بالالغاء annulation أو الوقف substitution .

ولكن داخل لهذا الاطار يوجد اختلافات كبيرة بين الدول حيث يمكننا أن نميز بين نوعين من الامبودسمان : الأول ويمثل أغلبية الدول التي تأخذ بهذا النظام وهو الامبودسمان البرلمانى ، مثل السويد ، حيث ينتخب بواسطة البرلمان ، ويعد بمثابة وسيلة للبرلمان يراقب من خلالها

---

(١) وقد بدأت الترويج بإنشاء وسيط للمنازعات العسكرية فقط عام ١٩٥٢ وانشأت وسيط للمنازعات المدنية منذ عام ١٩٦٢ ، وانشئ فى الدنمارك عام ١٩٥٤ انظر فى ذلك :
Legrand , l'ombudsman scandinave , Etud comparees sur le controle de l'administration , LGDJ. 1970.

السلطة التنفيذية ، ويمكن للأفراد اللجوء إليه بطلباتهم وشكاويهم مباشرة بل وأحيانا ما يمارس اختصاصاته الرقابية تلقائيا - أى دون أن يتوقف الأمر علي طلب أو التماس يقدم له ، وغالبا ما يكلف بحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين .

أما النوع الثانى من الامبودسمان فى الدول الانجلوسكسونية فغالبا ما يكون امبودسمان ادارى " تعينه السلطة التنفيذية من أجل تحسين العلاقات اليومية داخل المرافق العامة بين الادارة والأفراد .

وتعين السلطة التنفيذية المفوض البريطانى ، وكذلك الأمر فى نيوزلندا وايرلندا ، وتقدم الطلبات اليهم بطريقة غير مباشرة عن طريق أعضاء البرلمان ، أى أنه لايجوز أن يقوم الأفراد بتقديم طلباتهم مباشرة إلى المفوض في المملكة المتحدة بل يتقدمون بها إلى أحد أعضاء البرلمان الذى يقوم بتحويلها للمفوض (١).

ويمكن أن يصنف الوسيط الفرنسى فى اطار هذا النوع ، حيث أن السمات الأساسية لهذا النظام فى فرنسا تم اقتباسها من نظام المفوض البريطانى ومن الأنظمة الأورربية الأخرى الشبيهة .

فكان انشاء الوسيط فى فرنسا فى اطار سياسة تحسين العلاقة بين الادارة والأفراد (٢).

(١) رغم هذه العلاقة المحدودة بين هذا النوع من الامبودسمان والبرلمان فقد ذهب جانب من الفقه إلى اعتباره نوعا من الوسطاء البرلمانيين .

(2) Cf. B. Delaunaty , l'amelioration des rapports entre l'administrateon et les adminestres , contribeution a letude des Reformes administratives entreprises depuis 1945 , LGDJ , 1993.

وقد آثار هذا الموضوع جاك شان دلمان رئيس الوزراء الفرنسى فى عهد الرئيس جورج بومبيدو عام ١٩٦٩ ، فى اطار مشروعه عن "المجتمع الجديد " niovelle societe ، وأعلن أمام الجمعية الوطنية فى ٢ اكتوبر عام ١٩٧٢ عن انشاء " الوسيط " mediateur.

وقد آثار هذا المشروع الكثير من الاعتراضات وخاصة من جانب مجلس الدولة الفرنسى ، وذلك خوفا من انتزاع الوسيط لسلطة الرقابة الفعلية على الادارة ، مما يؤدى إلى تقليص سلطات المجلس وقد أيد جانب كبير من الفقه مجلس الدولة فى موقفه ، حتى أن الفقيه الكبير دراجو فى حملة شهيرة ضد هذا النظام الجديد قال " إن أفضل امبودسمان هو مجلس الدولة " (١)، وقد اتخذ الفقه هذا الموقف خوفا من فشل التجربة الجديدة بسبب الطبيعة الخاصة لفرنسا ، وللأهمية والشعبية الكبيرة التي يحظى بها القضاء الادارى فى فرنسا .

ومع ذلك فقد تحقق وجود الوسيط فى فرنسا سريعا ، ووضع مشروع القانون الخاص به جاك لارشى Jacques lurcy مستشار الدولة ، وتولى أيضا الدفاع عنه امام البرلمان عندما دارت المناقشات حول الموضوع فى الفترة من ١٤ ابريل إلى ٢٠ ديسمبر ١٩٧٢ رينيه بلفان Rene pleven وزير العدل فى مطلع عام ١٩٧٣ (٢).

(١) Prevace thes e A. legrand l'ohnbudsman scundineve. op. cit.

(٢) loi No 73 - 6 du 3 Janvier 1973 instituant un Medinteur Jo, 4 Janvier 1973 , p. 164 , Com.D. Amson , Juris - classeur periodique 1973 , 1 , p. 2547, L. J. Chapuisat , Rev . internat . des Sc. adm. 1974 m No. 2 , p. 109. A legrand , l'act Jur - droit adm. 1973 , p. 229 , Y. Madiot , melanges Stassinopoulos , 1974 , p. 543 . p. T.edeschi , Rev. adm 1973 , p. 22. cf egalement ==

وصدر قانون ٣ يناير ١٩٧٣ بشأن الوسيط ، ونص على استقلال الوسيط عن الأحزاب السياسية ، وكذلك على اختصاصاته باقتراح فض المنازعات ولطرفى المنازعة الحرية فى قبول هذا الاقتراح وعدم قبوله[١]، وكذلك يختص الوسيط بتلقى طلبات الأفراد المتعلقة بسير المرافق العامة ، ويعمل الوسيط فى هذه الحالة على حس الادارة على إعادة النظر فى موقفها أو إعادة النظر فى القواعد التى تحكم دولاب العمل الادارى أو الممارسات الادارية أو القرارات الصادرة عنها . مما قد يدعوها إلى تعديلها أو تحسينها .

وهذا الاختصاص للوسيط ييسر رقابة القضاء لأعمال الادارة ولكنه قد يخل بمقتضيات العدالة والحس الادارى السليم [٢].

وقد تعرض قانون ٣ يناير ١٩٧٣ بشأن انشاء الوسيط للتعديل ثلاث مرات ، وكان أكثر هذه التعديلات أهمية تلك التي صدرت بالقانون

== decrets nos 73 - 253 , 73 - 254 et 7 - 255 du 9 mars 1973 (Jo 10 mars 1973 , p. 2619 ets) No 86 - 237 du 18 Fevrier 1986 (Jo 25 Fevrier 1986 . p. 2965) loi organique No.

(١) cf. N Guillaume - Hofnung , la mediation , PUR " Que Sais - Je " 2 " , 1995 le mediation , l'act , Jur - droit adm, 1997 , p. 30 , J - F. six , le temps des mediateurs , ed. du seucl 1990)

وهذه الكلمات لا تتفق كلها على تعريف لمصطلح " الوسيط " و" الوساطة " ولم ينص القانون على أى تعريف للوسيط . ومع ذلك فإن هناك ثلاثة عناصر تميزه : ١ - وجود منازعة . ٢ - وجود مصالح متعارضة (يمكن ان تتم الصلح دون وساطة فى هذه الأحوال) . ٣ - مهمته اقتراح حل دون سلطة فرضه على الأطراف المتنازعة .

(٢) انظر فى شرح أسباب مشروع القانون - Doc. Ass . nat ., No 2746 , 1972 - 1973.

الصادر فى ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦[١]، ذلك الذى أعطى للوسيط حق الاقتراح عند اجراء تعديلات تشريعية أو لائحية تتعلق باختصاصاته ثم جعل قانون ١٣ يناير ١٩٨٩ من الوسيط " سلطة مستقلة " واستبدل تسمية " الوسيط " بمصطلح " وسيط الجمهورية " ترسيخا للنظام وتأكيدا على الطابع السياسى له .

وأخيرا التعديل القانون الصادر فى ٦ فبراير ١٩٩٢ [٢]، والذى بمقتضاه أصبح للأشخاص المعنوية حق اللجوء إلى الوسيط .

وعرضت حكومة الين جوى Alain Juppe على البرلمان مشروع قانون يدعم سلطات الوسيط فى اطار برنامج اصلاح الدولة [٣]، وتأجلت الموافقة النهائية على القانون حينئذ بسبب حل الجمعية الوطنية فى ابريل ١٩٩٧ .

ثم ظهر اتجاه نحو تقديم مشروع قانون يتعلق بحقوق المواطنين فى علاقتهم مع الادارة .

وبالرغم من النقد الموجه للنظام القانونى للوسيط - كما سنرى -

---

(١) القانون رقم ٧٦/١٢١١ فى ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ المكمل لقانون ٣ يناير ١٩٧٣ المنشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٨ ديسمبر ١٩٧٦ ص ٧٤٩٣ .
تعليق Rev. adme - suntolini ١٩٧٧ ص ١١٧ .

(٢) القانون رقم ٩٢/١٢٥ فى ٦ فبراير ١٩٩٢ المتعلق بالادارة الوطنية للجمهورية - الجريدة الرسمية فى ٨ فبراير ١٩٩٢ رقم ٢٠٦٤ مادة ٩٥.

(٣) مشروع القانون المتعلق بتحسين العلاقة بين الادارة والجمهور - الجريدة الرسمية فى ١١ سبتمبر ١٩٩٦ - رقم ٢٩٩٢ ..
وقد تم إقرار هذا المشروع فى عام ١٩٩٧ بعد تعديلات فى أول قراءة له أمام مجلس الشيوخ وفى ثان قراءة له ءمام الجمعية الوطنية .

فقد أكد وسيط الجمهورية فى فرنسا استقلاله وفرض نفسه بين المؤسسات الفرنسية ، ويرجع الفضل فى ذلك للأشخاص الذين تولوا هذا المنصب .

ويلعب الوسيط كوسيلة للرقابة غير القضائية على الادارة دورا أساسيا من أجل القضاء على مظاهر سوء الادارة ، وذلك من خلال ايجاد حلول للمنازعات الادارية أو طرح مقترحات للإصلاح الادارى . وقد انتشرت الوساطة كوسيلة غير قضائية لفض المنازعات فى فرنسا فى عدد كبير من قطاعات النشاط [١]، ومنها ما أخذ شكل مؤسسى [٢]. وقد انشأت بعض الأشخاص الاقليمية هذه الوسيلة لفض المنازعات ، وكان أول وسيط اقليمى فى فرنسا وسيط مدينة باريس الذى انشئ عام ١٩٧٧ ، ثم أخذت المدن الفرنسية تباعا بهذا النظام كمدينة ليل llle ومدينة نانسى Nancy وانشئ أيضا وسيط أوربى بمقتضى إتفاقية ماستريختmaastricht ودخل هذا النظام حيز التطبيق أوربيا فى نوفمبر ١٩٩٣ [٣]. ، وقد اقيم الوسيط الأوربى على غرار نظام الامبودسمان البرلمانى ينتخب مباشرة من البرلمان الأوربى ويستمر فى عمله طوال مدة البرلمان أى خمس سنوات ، ويتولى دراسة الشكاوى

---

(١) مثل الوساطة فى مجال الأسرة التي نشأت فى الولايات المتحدة ، والوساطة الاجتماعية ، والوساطة القضائية ، والوساطة الجنائية ، والوساطة السياسية ، الوساطة فى الحى -Guil laume - Hofnueg – المرجع السابق .

(٢) مثل وسيط السينما ، والكتاب ، المساعدة الشعبية ، شكك حديد فرنسا ، والبريد ، والاتصالات .

(٣) المادة ١٣٨ E من الاتفاقية ، وقد وضع نظامه القانونى بقرار للبرلمان الأوربى فى ٩ مارس ١٩٩٤ .

المتعلقة بحالات سوء الادارة الخاصة بمؤسسات ومنظمات الاتحاد الأوربى ، باستثناء محكمة العدل الأوربية.

وقد تقلد أول وسيط أوربى منصبه فى سبتمبر ١٩٩٥ . وفى داخل الاتحاد الأوربى فإن كل الدول القديمة تقريبا لديها مثل هذا النظام أى الوسيط وذلك باستثناء لوكسمبورج واليونان أما فى المانيا فيضطلع بهذه الوظية مفتش برلمانى كما يوجد بها وسيط عسكرى . ويوجد في ايطاليا وسطاء اقليميين فى خمسة عشر اقليما .

وانتشر هذا النظام من أوربا الغربية [١] إلى قارات المعمورة الخمس فى الديمقراطيات القديمة والحديثة ، فى البلاد المتقدمة والتي فى طريقها للتقدم ، ففى احصاء قامت به مؤسسة دولية للامبودسمان جاء فيه أن عدد الوسطاء القائم على نظام مؤسسى أصبح سبع مؤسسات للوسيط ، والبلاد التى تأخذ بنظام مزدوج أى وسيط قومي ووسطاء محليين فقد بلغ عددهم ٣٢١ أمبودسمان قومي واقليمى ومحلى ، منهم ٢٢٠ لهم اختصاص عام ، و ١٠١ لهم اختصاص محدد ، وفى خارج أوربا من بين ٨٩ دولة تأخذ بهذا النظام يوجد ٨٠ وسيط قومي لهم اختصاص عام .

وفى فرنسا فإنه تم النقل عن النظام السويدى مع بعض التعديلات، مراعاة للخصائص الذاتية للمجتمع والنظام القانوني الفرنسى ، وقد اجريت هذه التعديلات فى اطار منح الوسيط دور أكبر فى

---

(١) ويوجد هذا النظام كما ذكرنا فى دول أخري مثل النرويج وايسلندا وسويسرا . حيث يوجد فى أوربا ٢٩ أمبودسمان على المستوي القومى ذات اختصاص عام ، كما يوجد مؤسسة أوربية واحدة للامبودسمان .

الوساطة بين الادارة والأفراد وان يكون بمثابة حاميا للمواطنين ، مثل القضاء الادارى ، وكذلك الحد من تدخلات الوسيط فى الاجراءات القضائية ، والفصل بين اختصاص الوسيط واختصاص القضاء .

ولم تكن مصر من الدول التى أخذت بنظام الأمبودسمان أو الوسيط رغم ما يعانيه مرفق القضاء فى مصر من صعوبات وضغوط تفوق قدرة البشر أحيانا ، ولكن أخيرا تفتق الفكر عن انشاء نظام جديد للتوفيق يهدف إلى حل المنازعات بين السلطة التنفيذية والأفراد دون منازعات قضائية وبدلا من أن يكون نظام موازيا للقضاء وضع كعقبة كؤود فى طريق لجوء صاحب الحق إلى قاضيه الطبيعى ، فصدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بانشاء لجان للتوفيق فى بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها ، وكان الهدف منه معالجة ظاهرة التأخير فى الفصل فى القضايا ، وقد جاء فى المذكرة الايضاحية لهذا القانون أنه " فى نطاق اهتمام الدولة لتحقيق عدالة ناجزة تصل بها الحقوق إلى أصحابها دون الاضطراد إلى ولوج سبيل التقاضى ، وما يستلزمه فى مراحله المختلفة من الأعباء المادية والمعنوية) .
والواقع ان ماجاء فى المذكرة الايضاحية لايمت للواقع أو للقانون الذى توضحه بصلة ، فإنشاء هذه اللجان لا يعفى المتقاضين من اللجوء للمحاكم ، بل يؤجل فقط ، أو بمعنى أدق يعطل هذا اللجوء وكما سنري فإن تشكيل تلك اللجان وشروط التوصية الصادرة عنها تجعل من الصعوبة تنفيذها ، وتحولت تلك اللجان إلى عمل لا طائل من ورائه يحاصره عدم اقتناع من الجميع سواء الأعضاء أو المتقاضين وحتى الجمهور ، ويبقى اللغز فى أسباب إنشائها .

وسوف نوضح فى البداية ذاتية وسيط الجمهورية فى فرنسا ولجان التوفيق فى مصر من خلال دراسة النظام القانونى لهما Statut ، ثم نتناول اختصاصات كل من وسيط الجمهورية ولجان التوفيق مع الحرص على بيان أوجه الاختلاف ومدى فاعلية كل من النظامين .

الباب الأول :

النظام القانونى لوسيط الجمهورية ولجان التوفيق

الباب الثانى :

الاختصاصات

الباب الأول

النظام القانونى لوسيط الجمهورية ولجان التوفيق

يتميز التنظيم القانونى للوسيط فى فرنسا بالطابع الشخصى للمؤسسة ، حيث نجد أن القانون لايشير إلا للوسيط ، فيختلط معه المعنى المؤسسى ، فالاختصاصات يسندها القانون له شخصيا ، ويقوم الوسيط بتنظيم مؤسسته بحرية كاملة فتكون خاضعة له تمام ، ويتولى الوسيط تعيين معاونيه خلال فترة توليه منصبه .

أما لجان التوفيق المنشأة في مصر بالقانون ٧ لنسة ٢٠٠٠ كآلية لفض المنازعات بين الادارة والأفراد عن غير الطريق القضائى ، فهي لجان تشكل وفقا لنص القانون .

ويظهر هذا الطابع الشخصى فى تعيين الوسيط ، ورغم ان الاستقلال الذى يتمتع به الوسيط فى مواجهة السلطة التنفيذية يعده البعض غير كاف فإن الوسطاء المتعاقبين لم يتوانوا عن تأكيد استقلالهم ، وبالإضافة إلى ذلك فقد منحه القانون ضمانات هامة ، بل ونص المشرع صراحة فى تعديل القانون عام ١٩٨٩ علي أن الوسيط يباشر إختصاصاته كسلطة مستقلة ، ومع ذلك فإن وسيط الجمهورية لايتمتع بذات الاستقلال الذى يتمع به الامبودسمان فى السويد وبقية الدول الاسكندنافية بل وأقل من معظم اقرانه بالدول الأخرى ، ويرى الفقه الفرنسى أيضا أن المتاح للوسيط من امكانات ووسائل مادية وقانونية

تعد متواضعة بالمقارنة بأمثاله فى أوربا .

وسوف نتناول طريقة تعيين الوسيط وتشكيل لجان التوفيق ثم نتناول الضمانات التي منحها القانون للوسيط ومدى استقلاله عن السلطة التنفيذية . ثم الطبيعة القانونية للوسيط وكيفية قيام الوسيط بعمله وذلك بالمقارنة بلجان التوفيق فى مصر .

الفصل الأول

تعيين وسيط الجمهورية فى فرنسا

" وتشكيل لجان التوفيق "

والضمانات القانونية

بالرغم من أن تعيين الوسيط يتم بسلطة تقديرية للسلطة التنفيذية وان هذا يلقى بالشك على استقلاليته فى مواجهة السلطة التنفيذية فان الوسطاء المتعاقبين منذ انشاء هذا النظام فى فرنسا حاولوا تأكيد استقلالهم فى مواجهة الادارة .

أما تشكيل لجان التوفيق نظرا لإختلاف دورها والغرض منها فهو يقوم على فلسفة مغايرة تماما للوسيط ودوره ، فإنه يتم بقرار من وزير العدل على النحو الذى سنراه .

المبحث الأول

تعيين وسيط الجمهورية

يعين الوسيط فى فرنسا بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الوزراء ، أى أن تعيينه يتطلب اتفاق بين رئيس الدولة والحكومة ، وهو أمر يبدو صعبا فى حالة التعايش بين رئيس يمينى وحكومة اشتراكية أو العكس ، وهذا ما حدث فى تعيين الوسطاء بعد جاك بيلتير Jacques pelletier.

وتتمتع السلطة التنفيذية بسلطة تقديرية فى تعيين الوسيط ، ويعد منصب الوسيط من الوظائف العليا . ولم ينص القانون على شروط خاصة ينبغى توافرها فيمن يرشح لهذا المنصب ، فالأمر كله يخضع لمحض اختيار السلطة التنفيذية .

وقد دارت مناقشات فى البرلمان حول هذه الطريقة فى التعيين وتعرضت خلالها لانتقادات حادة ، بإعتبار أن هذه الطريقة تتيح امكانية تعيين أى شخص موالى للسلطة التنفيذية ، وتمنع وتجرد البرلمان من أى دور فى هذا التعيين ، وذلك على العكس مما هو متبع فى معظم الدول التى تأخذ بنظام الامبودسمان . وإن كان هذا يتطابق تماما مع توجهات الجمهورية الخامسة فى فرنسا التي تكرس تقوية السلطة التنفيذية وإضعاف البرلمان .

حيث نجد أن الامبودسمان فى كل دول أوربا الغربية وبصفة خاصة فى البلاد الاسكندنافية وذلك باستثناء بريطانيا وايرلندا يقوم البرلمان

بانتخاب الامبودسمان . وفى الدول التي يعين فيها الامبودسمان من السلطة التنفيذية ، فإن البرلمان - كقاعدة - يملك حق التدخل سواء باقتراح المرشحين للمنصب على الحكومة كما هو الحال فى نيوذلندا واسرائيل أو لإقرار التعيين مثل كيبك . فى حين ان السلطة التنفيذية تتولى وحدها فى بريطانيا تعيين " المفوض البرلمانى " وهو الاسم الذى يطلق على الامبودسمان بها ، ولكن يخفف من هذا الانفراد فى التعيين مسئولية المفوض البرلمانى للادارة أمام البرلمان ، والذى يملك الغاء التعيين بقرار منه يرفق بموافقة الملكة .

وقد تعددت الآراء فى فرنسا فقد ذهب رأى إلى انتخاب الوسيط من قبل مفوضيه برلمانية منتخبة وفقا لنسب المجموعات فى البرلمان ورأى آخر إلى أن يكون انتخاب الوسيط من جمعية مكونه من الجمعية العمومية لمجلس الدولة والجمعية العمومية لمحكمة النقض . إلا أن الحكومة اعترضت على أى تعيين للوسيط يتم بواسطة البرلمان ، خشية ان يصبح الوسيط هو السلطة المدنية لرقابة الادارة .

وعند مناقشة مشروع قانون إنشاء " الوسيط " كان اتجاه الجمعية الوطنية أن تقوم السلطة التنفيذية بتعيين الوسيط من قائمة من ثلاثة أشخاص تضعها لجنة من ستة أعضاء هم رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الدستورى ونائب رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لمحكمة النقض والرئيس الأول لديوان المحاسبات ، ولكن الجمعية الوطنية أيدت فى النهاية رأى الحكومة فى اختيارها للوسيط بمقتضى سلطتها التقديرية .

وقد صممت الحكومة على هذا الاتجاه فى اختيارها للوسيط لتأكيد ضمان استقلاله عن الاحزاب السياسية ولضمان فاعليته . وذلك بأن يعين الوسيط بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد موافقة الحكومة المسئولة عن عمل الادارة .

وواقع الأمر ان الوسيط فى فرنسا كان سوف يكون أكثر وزنا وقوة لو أن قيامه باختصاصاته تتم باعتباره تابعا للبرلمان أو وسيلة من وسائل البرلمان فى رقابة السلطة التنفيذية . وقد أدعت الحكومة فى فرنسا ٠دائما بعدم وجود أى مخاطرة لتبعية الوسيط للسلطة التنفيذية وذلك لوجود ضمانات قانونية حددها القانون فى ممارسة الوسيط لاختصاصاته ، كما أن الحكومة تحرص على تعيين شخصيات فى هذا المنصب حريصة علي استقلالها بحكم كفاءتها وصفاتها الأخلاقية وتاريخها السياسى أو الوظيفى .

ولا يشترط أن يكون الوسيط في فرنسا حاصلا على إجازة فى القانون بل ان السلطة التنفيذية لها سلطة تقديرية كاملة فى تعيين الوسيط بصرف النظر عن تخصصه أو مؤهله العملى ، فى حين ان الامبودسمان فى السويد يجب أن يكون فقيها قانونيا .

وقد حاول البعض اشتراط ان يختار الوسيط فى فرنسا تبعا لمعلوماته ومعارفه القانونية ، ولكن الحكومة فضلت أن يكون الوسيط رجلا سياسيا ، وذلك من أجل تيسير العلاقة بينه وبين البرلمان ، ورفضت جعل الوظيفة قانونية أى تسند لأحد رجال القانون . وذلك على العكس من الوضع فى عدد كبير من الدول حيث يتم اختيار الامبودسمان من بين القانونين باعتبار أن رقابته تنصب أساسا على المشروعية

القانونية لأعمال الادارة وعدد كبير من الطلبات التي تقدم للوسيط فى فرنسا تنطوى على مسائل قانونية ، وصعوبات قانونية ، مما يعنى أن ممارسة هذا الاختصاص يتطلب أن يكون القائم عليها حاصلا على إجازة عليا فى القانون الفرنسى maitrise وكذلك فى القانون الأوربى والدولى .

وفوق ذلك فإن الوسيط يجب أن يكون على دراية وعلم بالادارة وله شبكة إتصالات واسعة ، وله صفات مناسبة حتى يكون له التأثير المطلوب علي الادارة ، ومن الضرورى فى كل الأحوال ان يحاط الوسيط بفريق من المعاونيين المتخصصين ، وبصفة خاصة على الصعيد القانونى .

وللوسيط الحق فى تعيين مستشارين له ، وهم فى معظم الأحوال أعضاء فخريين فى القضاء الادارى أو العادى أو من فقهاء القانون .

ومن خلال مراجعة الوسطاء الذين تم تعيينهم فى فرنسا منذ استحداث هذه الوظيفة عام ١٩٧٣ فسوف نجد أن الحكومة الفرنسية لم تعين فى هذه الوظيفة أحد رجال القانون إلا مرة واحدة ، فى حين أن الباقين ينتمون إلى مهن وإعمال بعيدة للغاية عن مجال القانون فأحدهم كان رجل أعمال فى مجال صناعة الدباغة ، وأثنين منهم من العاملين فى مجال الزراعة وأحدهم صيدلى وواحدا من مجلس الدولة ..[١].

---

(١) على الرغم من ان منصب الوسيط يعد من الوظائف العليا وترتبط اختصاصاته بالسياسة فإن اختيار السلطة التنفيذية للوسطاء انصب على تعيين شخصيات ترشح استقلاله ودوره فى رقابة الادارة - وهذه الشخصيات حتى عام ١٩٩٧ هم : ١ - انطوان بيناى (١٩٧٣ - ١٩٧٤) Antoine inay ولد عام ١٨٩١ فى رون Rolne وعمل مدير المناجم (١٩١٩ - ١٩٤٨) ثم صار عمدة لسان شامون saidn - chamand (١٩٢٩ - ١٩٧٧) والمستشار العام للمقاطعة (١٩٣٤ - ١٩٧٩) وانتخب نائبا عن لوار lare عام ١٩٣٦ فى الجمعية الوطنية ، ثم سيناتور فى مجلس الشيوخ عام ١٩٣٨ وأعيد انتخابه نائبا جمهوريا مستقلا عن لواز بعد الحرب (م ١٩٤٦ - إلي ١٩٥٨) . وشكل تجميع ==

وقد قام الرئيس فرنسوا ميتران بتعيين مستشارا من مجلس الدولة كوسيط عام ١٩٨٦ - وكان ذلك تنفيذا لتوجيهات الحزب الاشتراكى

== المركز القومى للمستقلين والفلاحين فى الجمعية الوطنية ، وأصبح وزيرا لعدة مرات فى ظل الجمهورية الرابعة ، وثلاث مرات رئيسا للمجلس (١٩٥٢ و ١٩٥٣ و ١٩٥٧) وفى ظل الجمهورية الخامسة أصبح وزيرا للمالية فى حكومة ميشيل دبرى Michel Debre وعين وسيطا عام ١٩٧٣ وقد بلغ من العمر ٨١ سنة - ثم استقال عام ١٩٧٤ أثناء الانتخابات الرئاسية عندما قرر ان يصوت لصالح فاليرى جسكار ديستان ، مقدرا أنه لايمكن ان يناصر أحد المرشحين دون ان يؤثر ذلك على استقلال المؤسسة التي يرأسها .

وقد أكسبته خبرته الطويلة الحكمة ، وكان رجل سياسة على مستوى رفيع يجيد التصرف والحوار ، ورغم أنه لم يمكث فى هذا المنصب سوى فترة قصيرة (ستة أشهر) الا أنه رسخ دور المؤسسة .

٢ - إيمى باكور Aime paquet (١٩٧٤ - ١٩٨٠)

ولد فى عام ١٩١٣ ، وكان يعمل مزارعا ، ولا يحظى بذات الشهرة التي حظى بها سلفه وانتخب كعمدة لمدة تقرب من خمسة عشر سنة ، ونائبا من ١٩٥١ إلى ١٩٧٣ وشكل فى الفترة من ١٩٦٩ إلى ١٩٧٣ التجمع الجمهورى المستقل فى الجمعية الوطنية وعين سكرتيرا للدولة للسياحة فى ابريل ١٩٧٣ فى حكومة بيرمسرpierre Messmer وذلك قبل أن يعين كوسيط فى رئاسة فاليرى جيسكار ديستان وقد عمل على تأكيدالمفهوم الحيادى والمستقل للوسيط ، وعمل على فرض مؤسسة الوسيط فى أوساط القاطاعات الادارية والسياسية الفرنسية وقد كان هذا هو اتجاهه الذى أدى إلى توسيع سلطات الوسيط بالقانون الصادر فى ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ .

٣ - روبير فابر (١٩٨٠ - ١٩٨٦) Robert Fabre ولد فى ١٩١٥ وشغل تقريبا نفس المناصب التي تولاها اسلافه حيث كان عمدة ونائبا ووزيرا سابقا وتزعم تجمع سياسى فقد كان الرئيس التأسيسى للحركة الراديكالية اليسارية ، ومن الموقعين على البرنامج المشترك لحكومة اليسار عام ١٩٧٢.

٤ - باول ليجات (١٩٨٦ - ١٩٩٢)Paul legatte ولد عام ١٩١٦ - مدرس قديم وحاصل على دكتوراه الدولة فى القانون العام ، وعمل مديرا لوزارة المالية الفرنسية بعد الحرب ، ثم رئيسا لمكتب رئيس مجلس الوزراء ، ومقدما للعرايض فى مجلس الدولة عام ١٩٥٤ ومستشارا للدولة عام ١٩٧٣ . وعين بالمجلس الدستورى عام ١٩٨٣ وقد كان لمناصبه السابقة كمستشار فى مجلس الدولة وكعضو فى المجلس الدستورى أثره على عمله كوسيط حيث أدى إلى تأكيد استقلاله فى مواجهة الحكومة . ===

التى نادى بها عام ١٩٧٣ - وهو paul legatte ، والذى كان حتى تعيينه عضوا فى المجلس الدستورى ، ورغم الوظيفة التي كان يتقلدها وعلاقته بالقضاء فإن ذلك لم يحسن علاقاته بمجلس الدولة .

وقد حاولت الحكومة ومن تولى منصب الوسيط ان يدحض الانتقادات الموجهة إلى طريقة تعيين الوسيط باعتبار أنها تجعله مجرد تابع للسلطة التنفيذية، إلا أن الممارسة العملية من جانب الحكومة والشخصيات التي تولت هذا المنصب قد أكد استقلال الوسيط ، وان اخلاص النية فى أى نظام هو الأساس ، وليس مجرد إقامة مؤسسات هيكلية فارغة المضمون عن قصد وبعمد لأهداف بعيدة تمام عن الغرض

== ٥ - جاك بيليتر (١٩٩٢ - ١٩٩٨)Jaquels Pelletieer ولد عام ١٩٩٢ ، وكان يعمل فى مجال الزراعة وانتخب كعمدة لقرية برير التابعة لاقليم أيسن منذ عام ١٩٥٣ ، ثم مستشارا عاما منذ عام ١٩٥٨ ، وكان ذو ميول سياسية وسطية أى معتدلة ، وانتخب كسناتور فى مجلس الشيوخ لمدة خمس وعشرون عاما ووزيرا ، ونائبا لرئيس المركز القومى لشباب الزراع حتي نهاية سنوات الخمسينات ، وكان سكرتيرا للدولة للتعليم من ابريل ١٩٧٨ إلى اكتوبر ١٩٨٠ فى حكومة بار Barre ، ورئيسا لتجمع اليسار الديمقراطى فى مجلس الشيوخ عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٨ ثم وزيرا للتعاون والتنمية من مايو ١٩٨٨ إلى مايو ١٩٩١ - ثم عينه ميتران وسيطا عام ١٩٩٢ وعمل جاك بيلتير خلال توليه منصب الوسيط على مكافحة التمييز الاجتماعى والدفاع عن حقوق الانسان ، وعمل أيضا على تنمية العلاقات الخارجية لمؤسسة الوسيط خاصة على المستوى الأوربى وافريقيا الفرنكفونية حيث انتخب أول مجلس للامبودسمان والوسطاء فى افريقيا الفرانكفونية عام ١٩٩٧ وذلك من أجل تنمية تأثيره الدولى ، ومساعده الدول الافريقية فى انشاء وتطوير مؤسسات الوساطة .

٦ - برنارد ستاسى من أبريل عام ١٩٩٨ Brnard Stasi ولد عام ١٩٣٠ ، نائب رئيس القوى الديمقراطية ، ونائب أوربى منذ عام ١٩٩٤ وعمدة ووزير قديم ، ومن الناحية السياسية له موقفا عدائى من اليمين المتطرف ، فاز برئاسة لجنة الشئون الخارجية بالجمعية الوطنية عام ١٩٨٦ ..

المعلن منها هو ما يؤدى إلى تفاهة وعدم جدية هذه المؤسسات وذلك كما هو الحادث فى دول العالم الثالث .

وإذا كانت هذه هى طريقة تعيين وسيط الجمهورية فى فرنسا ، فإن تعيين وتشكيل لجان التوفيق فى مصر - وهى الجهة التي أناط بها المشرع القيام بنوع من الوساطة بين الادارة والأفراد قد اختلف إلى حد ما وإن كان يتفق معه فى سيطرة السلطة التنفيذية على أمر التعيين .

المبحث الثانى

تشكيل لجان التوفيق

تشكل اللجنة برئاسة أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار على الأقل ، ممن لا يشغلون وظيفة أو يمارسون مهنة ، ومن ممثل للجهة الادارية بدرجة مدير عام على الأقل أو ما يعادلها تختاره السلطة المختصة ، وينضم إلى عضوية اللجنة الطرف الآخر فى النزاع وهو قد يكون عاملا بالجهة الادارية أو أحد الأفراد من غير العاملين بها أو شخصا من أشخاص القانون الخاص أو من ينوب عنه ، فإذا تعدد أشخاص هذا الطرف وجب عليهم اختيار نائب واحد عنهم ، فإذا كان هناك تعارض فى مصالحهم كان لكل منهم ممثل فى اللجنة .

ونتناول تشكيل اللجنة علي النحو التالى :

أولا : رئيس اللجنة

نصت المادة الثانية من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أن - تشكل اللجنة برئاسة - أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين ، من درجة مستشار على الأقل ، ويعني ذلك النص أن تولى رئاسة لجان التوثيق لايقتصر على رجال القضاء الذين عملوا فى مجال الفصل فى المنازعات سواء من القضاء العادى أو مجلس الدولة ، بل امتد ليشمل الجهات التى يطلق هيئات قضائية وهى هيئة النيابة الادارية وهيئة قضايا الدولة وهى جهات أبعد ما تكون عن وظيفة القضاء بمعناها الفنى .

وقد حدد القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ شروط تقلد هؤلاء لرئاسة لجان التوفيق وهى الا يكون المستشار المحال للمعاش قد التحق بوظيفة أخرى فى أى جهة إدارية أو خاصة ، وإلا يكون يمارس مهنة كالمحاماه مثلا ، بمعني أنه يشترط التفرغ لتولى رئاسة هذه اللجان وإذا كان الأصل والمتبع عملا ان يتولى رئاسة لجان التوفيق أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار على الأقل كما ذكرنا ، إلا ان الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون أجازت عند الضرورة أن يتولى رئاسة اللجنة أحد رجال القضاء الحاليين أو أحد أعضاء الهيئات القضائية الحاليين ، وقد كان مشروع القانون المقدم من الحكومة يساوى بين رجال القضاء السابقين والحاليين فى تولى رئاسة تلك اللجان الا أن عند مناقشة القانون بمجلس الشورى رؤى أن يكون اختيار رؤساء اللجان من المستشارين السابقين ، ويكون الاستعانة

بالحاليين عند الضرورة ، وهو تعديل عديم الجدوى فإن مناط الضرورة وتقديرها تخضع لوزير العدل الذى منحه القانون سلطة التعيين فى هذه الحالة .

وقد نصت المادة الثانية من القانون على أن تشكيل اللجنة يكون بقرار من وزير العدل ، أى أن تعيين رئيس لجنة التوفيق أو فض المنازعات يكون بقرار من وزير العدل فى جميع الأحوال ، وسواء كان رئيس اللجنة من رجال القضاء السابقين أو الحاليين وقد اشترطت المادة الثالثة أن يكون اختيار رؤساء لجان التوفيق من رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية السابقين من المقيدين فى الجداول التي تعد لهذا الغرض ، بعد موافقة المجلس الأعلي للهيئات القضائية وينشئ وزير العدل بقرار منه الجهة التي تتولى فى وزارة العدل اعداد الجداول المشار اليها فى الفقرة السابقة ، ويحدد القرار شروط واجراءات القيد فيها ومراجعتها .

وقد صدر قرار وزير العدل رقم ٤٢١٢ لسنة ٢٠٠٠ وجاء فى مادته الأولى " تنشأ بوزارة العدل إدارة عامة تسمى الادارة العامة لشئون لجان التوفيق فى المنازعات ، يلحق بها العدد اللازم من العاملين بديوان الوزارة ، ويتولى رئاستها مساعد الوزير المختص .

واسندت المادة الثالثة من هذا القرار للادارة العامة لشئون لجان التوفيق إعداد الجداول بالأعضاء السابقين الذين يتم اختيار رؤساء اللجان من بينهم .

ثم حددت المادة الرابعة من القرار الشروط الواجب توافرها فيمن يقيد فى هذه الجداول كما يلى :

١ - ان يكون طالب القيد من رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار أو ما يعادلها على الأقل .

٢ - ألا يكون ممن يشغلون وظيفة أو يمارسون مهنة فى الداخل أو فى الخارج .

٣ - أن يبدى رغبته كتابة فى رئاسة إحدى لجان التوفيق وذلك طبقا للاجراءات المنصوص عليها فى هذا القرار .

٤ - أن يوافق المجلس الأعلى للقضاء على قيده فى الجداول المذكورة.

وقد حددت المادة الخامسة من قرار وزير العدل اجراءات تقديم الطلب للقيد بهذه الجداول ، حيث يقدم الطلب إلى وزير العدل خلال شهر مايو ويونيه من كل عام ، وان يتضمن نوع التخصص الذى يفضل الطالب العمل به مدنى أو تجارى أو ادارى . وتسجل هذه الطلبات بأرقام مسلسلة بحسب ورودها فى سجل ينشأ لهذا الغرض . ويودع كل طلب فى ملف خاص باسم صاحبه ورقم قيده فى السجل المشار اليه ورقم القيد فى الجداول فى حالة تمام القيد ، وبعد انتهاء الفترة المقررة لتقديم طلبات القيد تعرض هذه الملفات على الأمانة الفنية للادارة العامة لشئون لجان التوفيق لبحثها واعدادها للعرض على المجلس الأعلى للهيئات القضائية ليقرر ما ينتهى اليه فى شأن القيد فى الجداول.

وقد حدد قرار وزير العدل المشار اليه طريقة الاستبعاد من الجدول أيضا فنصت المادة التاسعة منه على أن " تقوم الأمانة الفنية بمراجعة جداول القيد وملفات المقيدين فيها خلال شهر أبريل من كل عام وكلما دعت الحاجة إلى ذلك للنظر فى استبعاد اسم من يتعين استبعاده بسبب الوفاة أو عدم القدرة الصحية أو فقد أحد شروط القيد أو أية أسباب أخرى تبرر الاستبعاد ، وتحرر الأمانة الفنية تقريراً فى هذا الشأن ، يعرض على وزير العدل للنظر فى عرضه على المجلس الأعلى للهيئات القضائية فإذا انتهى المجلس إلى الموافقة عليه تأشر فى الجداول بمقتضاه " .

ونرى من خلال هذا النص أن أسباب الاستبعاد غير محددة وهذا مايؤكد أن الأمر فى مجمله جائزة تمنح أو تمنع .

ثانيا : ممثل الجهة الادارية

يعتبر ممثل الجهة الادارية عضوا فى لجنة التوفيق كما تنص المادة الثانية من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ ، ولايقصد بهذا الممثل أنه فى خصم في المنازعة ، بل عضوا فيها يشترك فى إصدار التوصية .

وتقوم الجهة الادارية بإختيار ممثلها على أن يكون بدرجة مدير عام على الأقل.

ثالثا : خصم الادارة فى النزاع

يدخل فى تكوين لجنة التوفيق الطرف الآخر فى النزاع أى خصم الادارة فى النزاع ، وهو أيضا عضوا فى اللجنة له حق ابداء الرأى فى التوصية ، وإذا تعدد أشخاص هذا الطرف فيتم اختيار نائب عنهم ، سواء أحدهم أو وكيلا عنهم من الغير ، وذلك فى حالة اشتراكهم فى المصلحة واتفاقهم على ممثلهم ، وتنص المادة الثانية من القانون أيضا أنه إذا تعارضت مصالحهم فيكون لكل منهم ممثل فى اللجنة .

المبحث الثالث

الضمانات القانونية للوسيط

رأينا أن الوسيط فى فرنسا يخضع فى تعيينه للسلطة التنفيذية ، وكذلك لجان التوفيق فى مصر ، ولذا فقد وضع المشرع الفرنسى بعض الضمانات لحماية استقلال الوسيط فى مواجهة السلطة التنفيذية أو أية ضغوط محتملة ويتعلق بعض هذه الضمانات بإختيار الوسيط والبعض الآخر بممارسته لاختصاصاته ، ولكن واقع الأمر إن الضمانة الحقيقية لإختيار الوسيط فى فرنسا هو إختيار الشخص الذى يتولى هذا المنصب وما يتمتع به من امتيازات ، أما بالنسبة للجان التوفيق فإن الأمر لايختلف من ناحية تلك الضمانات القانونية ، وإن كان الفارق فى التطبيق العملى .

الفرع الأول

ضمانات اختيار الوسيط

ينص القانون على عدم جواز تعيين الوسيط عن طريق الانتخاب ، ولاشك أن هذا الحظر يضعف من قوة وفاعلية الوسيط فى فرنسا ، وكذلك يحظر على الوسيط الترشيح لعضوية البرلمان [١] ، ولايجوز له الترشيح للمجالس العامة أو المحلية إذا لم يكن يمارس هذه النيابة قبل تعيينه ، ولكن ليس هناك نصا يحظر على الوسيط أن يكون نائبا فى البرلمان الأوربى ، ولم تقبل الحكومة مقترحات عدة تقدم بها النواب فى

---

(١) انظر القانون الأساسى رقم ٧٣/٦٣٧ فى ١١ يوليو ١٩٧٣.

البرلمان لرفع هذا الحظر ، وقد دارت مناقشات حادة فى البرلمان حول هذا الموضوع إلا أن الجمعية الوطنية إنتهت إلى الموافقة على الاقتراح الذى تضمن عدم جواز الجمع بين منصب الوسيط وأى نشاط مهنى ، وكذلك بينه وبين أى نيابة انتخابية سواء فى المجالس العامة أو المحلية وذلك استنادا إلى أن وظيفة الوسيط تتطلب نوعا من التفرغ ومع ذلك فقد أيدت الحكومة توجها مرنا للغاية يتيح لمن يعين فى منصب الوسيط أن يحتفظ بنيابته الاقليمية أو القروية أو أى وظيفة عامة أخرى لايتم التعيين فيها بالانتخاب وكذلك أى وظيفة خاصة (١). وذلك فى حالة تقلده لها قبل تعيينه كوسيط للجمهورية.

ويسرى هذا الحظر وبشكل أكثر قوة على أعضاء المجلس الدستورى وذلك بمقتضى القانون الأساسى الصادر فى ١٩ أبريل ١٩٩٥ الذى يحظر على أعضاء المجلس ممارسة أى نيابة انتخابية بما فيها تلك المحلية ، وكذلك يحظر على أعضاء البرلمان ممارسة أى مهنة .

ولا يتم مناقشة هذه المحظورات باعتبارها أمر يكرس تبعية الوسيط للسلطة التنفيذية فينال من نزاهته ، بل أن الأمر يتعلق بقوة المؤسسة فى مواجهة الضغوط التي تقابلها فى العمل ومن خلال هذا التنظيم نستطيع القول أن القانون لم يكفل أية ضمانات تتعلق باختيار الوسيط وإنما الأمر مرجعه فى الأساس إلى شخصية من يتولى المنصب، وإلى اخلاص النية المدعم برقابة رأى عام مستنير لايقبل بالحلول

---

(١) ويظهر موقف الحكومة فى هذا الشأن باختيارها إنتونى بيناى كوسيط فى الوقت الذى كان فيه عمده ومستشارا عاما وباستثناء باول ليجات الذى لم يكن موظفا فإن كل الوسطاء احتفظوا بوظائفهم كعمد .

الشكلية التي يكون الدافع الباعث لها أغراضا أخرى بعيدة تمام عن الهدف الذى من أجله سنت القوانين وانفقت الأموال .

وإذا نظرنا إلى ضمانات قانونية فى عملية تشكيل لجان التوفيق فلن نجد أى أثر لهذه الضمانات فرئيس اللجنة يعين بقرار من وزير العدل من بين أعضاء الهيئات القضائية السابقين بشرط الا يقل من يعين عن درجة مستشار ، وذلك بشرط أن يكون مقيداً بجدول معد لذلك ، وهذا القيد يتم بمعرفة وموافقة وزير العدل الذى له الحق فى رفض طلب القيد ، بل أن المادة التاسعة من قرار وزير العدل السابق الاشارة إليه تنص على أن " تقوم الأمانة الفنية بمراجعة جداول القيد وملفات المقيدين فيها خلال شهر أبريل من كل عام ، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك للنظر فى استبعاد اسم من يتعين استبعاده بسبب الوفاة أو عدم القدرة الصحية أو فقد أحد شروط القيد أو أية أسباب أخرى تبرر الاستبعاد ، وتحرر الأمانة الفنية تقريرا فى هذا الشأن يعرض على وزير العدل للنظر فى عرضه على المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، فإذا انتهى المجلس إلى الموافقة عليه تأشر فى الجداول بمقتضاه " .

يتبين من هذا النص أن أسباب الاستبعاد غير محددة ، فبعد أن عددت بعض الأمثلة لأسباب الاستبعاد ذكرت أو أية أسباب أخري تبرر الاستبعاد ، وهذه الأسباب الأخرى هى بلاشك تخضع للسلطة التقديرية للوزير .

ويبدو أن تشكيل تلك اللجان مجردا دون أن نخوض فى كيفية ممارستها لاختصاصاتها يغنينا عناء البحث عن ضمانات قانونية ،

فالأيسر فى المواقع يتعلق بفعلية النظام ، وهو أمر كان يبدو أنه بلا فاعلية وكان مجرد بحث عن مكافأة ومغانم .

وليس من المناسب الحديث هنا عن ممثل الجهة الادارية أو الطرف الآخر فى النزاع فكلاهما يبحث عن تحقيق مصحلته فى النزاع ، فلا ينبغى سوى تحقيق أكبر قدر من الفائدة سواء بالموافقة علي الطلب أو رفضه .

الفرع الثانى

الضمانات المتعلقة بممارسة الاختصاصات

يتمتع الوسيط بعدد من الضمانات فى ممارسته لاختصاصاته فهو غير مسئول جنائيا أو مدنيا مثل أعضاء البرلمان فى فرنسا ، ولايجوز مخاصمته قضائيا فى أمر يتعلق بممارسته لاختصاصاته ولايجوز كذلك القبض عليه أو ملاحقته أو مراقبته أو حبسه نتيجة لما يبديه من آراء أو القرارات التي يصدرها فى ممارسته لإختصاصاته حتي بعد نهاية عمله كوسيط [١].

وتحمى النصوص الوسيط فى مواجهة السلطة التنفيذية عند ممارسته لاختصاصاته وحتى نهاية ولايته . ولا يخضع الوسيط لأى سلطة رئاسية أو وصائية حيث نص القانون على أنه " فى حدود اختصاصاته لايخضع لتعليمات أى سلطة أخرى " .

(١) عدم المسئولية هنا يتعلق بعمله كوسيط ، حيث يمكن رفع دعوي قضائية ضد أية أعمال غير قانونية تصدر منه ولا تتعلق باختصاصاته ووظيفته كوسيط .

وكذلك يتمتع الوسيط بعدم القابلية للعزل خلال فترة ولايته حيث لايجوز انهاء ولايته قبل انتهاء مدة تعيينه فى منصبه إلا فى حالة الاعاقة . ويخضع تقرير اثبات الاعاقة لشروط دقيقة للغاية حيث تقدر الاعاقة بواسطة رئيس الجمهورية وبإجماع آراء الهيئة المكونة من نائب رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لمحكمة النقض والرئيس الأول لديوان المحاسبة [١].

ويبقى الوسيط فى منصبه إلى نهاية مدته ولكن لايجوز التجديد له لمدة أخرى .

ولايجوز استخدام اسم الوسيط أو صفته فى أغراض الدعاية propagande أو الاعلانpubliute ، ومن يقوم بذلك يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وغرامة من ألفين فرانك إلى عشرة آلاف فرانك أو ما يعادلها باليورو الآن " .

وإذا نظرنا إلى لجان التوفيق فى مصر فإنه ليس هناك أى نوع من الضمانات تتمتع بها فى ممارستها لإختصاصاتها ، بل ان طريقة اختيار الرؤساء وماجرى عليه العمل انهم يختارون من المستشارين المحالين للمعاش من القضاء أو الهيئات المسماة بالقضائية ، لا تنطوى في ذاتها علي تلك الضمانات الشخصية بإعتبار أن العاملين بالقضاء قد جبلوا على الحيدة وتوخى روح العدالة ، ولكن هذا قد يقتصر على أعضاء القضاء دون الهيئات الأخرى التي يختلف طبيعة عملها عن ذلك ويذهب إلى الدفاع عن موقف الادارة ، فمن أمضى كل حياته الوظيفية محاميا

---

(١) قانون ٧٣/٢٥٣ فى ٩ مارس ١٩٧٣ .

عن الحكومة ويرى دائما أنها فى الجانب الحق ، يصبح من الصعوبة بما كان أن يقف منها موقفا حياديا ، ناهيك عن التخصص فى الفصل فى المنازعات الادارية وتطبيق قواعد القانون الادارى وما يحتاجه إلى دراسة وخبرة تكاد تكون قاصرة على أعضاء مجلس الدولة ، هذا اذا سايرنا منطق إنشاء تلك اللجان والذى جعل منها درجة عديمة الجدوى من درجات التقاضى وليس وسيلة تلك اللجان والذى جعل منها درجة عديمة الجدوى من درجات التقاضى وليس وسيلة لحل المنازعات رضائيا بالتوفيق بين طرفي النزاع . إضافة إلي أن سن الإحالة للمعاش للهيئات القضائية قد وصل الآن إلى ثمانى وستون عاما أى أن رئيس اللجنة يبدأ عمله فيها فى هذا السن مما يقلل من المجهود وامكانية البحث .

الفصل الثانى

المفهوم والطبيعة القانونية للوسيط

أنشئ منصب الامبودسمان فى السويد لحماية الحريات وحقوق الأفراد فى مواجهة التجاوز البيروقراطى للادارة ، وأنشئ الوسيط الفرنسى كوسيط وضابط للتصرفات الادارية . وهذا يقتضى استقلاله عن السلطة التنفيذية .

فى حين أن لجان التوفيق انشئت بغرض تحقيق عدالة ناجزة تصل بها للحقوق إلي أصحابها دون الاضطرار إلى ولوج سبيل التقاضى ، وما يستلزمه فى مراحله المختلفة من الأعباء المادية والمعنوية - كما جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ .

وقبل تناول الطبيعة القانونية للوسيط ينبغى أن نتناول أولا مفهوم مؤسسة الوسيط بمعني هل هى مؤسسة رقابية على أعمال الادارة ، أم مجرد وسيط يحاول التوفيق بين طرفين .

المبحث الأول

مفهوم وظيفة الوسيط

لقد كان ادخال وظيفة الوسيط فى المؤسسات الفرنسية أمر ينطوى على كثير من الحكمة والنفعية .

ولم يكن الغرض من انشاء وظيفة الوسيط فى فرنسا هو وضع رقيب للادارة ينظر ان تخطئ فيتدخل ، بل إن الحكومة عندما شرعت فى اقامة هذا النظام تعهدت بإحداث التوازن وعدم النيل من تنظيم الادارة وامتيازاتها .

ودائما ما يذكر الوسيط فى تقاريره إن عمل الوسيط ليس هو وضع الادارة فى قالب جاد ، ولكن قبل كل شئ فهم دوافع وأسباب تصرفها ، وان يظهر لمقدمى الشكاوى أن عمله يقوم على الوساطة التصالحية"(١). ولاينبغى أن يمثل الوسيط أو يشعر الموظفون بأنه عنصر عدائى تجاههم فيعملون على التخلص منه سريعا ، فى حين أن عمله يتطلب نوعا من التعاون من جانب الادارة معه ، والذى قد يبدو مستحيلا إذا ماكانت العلاقة غير ودية بينهما .

لكل ذلك فإن الوسيط ينبغى أن يكون " مقنعا أكثر من أن يكون آمراً " (٢)، وأن يفترض حسن النية دائما فى معاملاته وكذلك القدرة

---

(١) A. Pinay , Quelques Reflexions sur l'institution du mediateur , Rev, adm. , 1973 , p. 617.

(٢) Ho, Debats . ass. nat , 15 decembre 1972 , p. 6210.

على الاقناع حيث أنه لن يكون هناك تحسين أو اصلاح عميق ودائم للادارة دون مشاركة من العاملين بها ، فإما أن تصلح الادارة نفسها أو لا إصلاح .

وعندما تنشئ الحكومة هذا النوع الجديد من الرقابة فإنها لايجب أن تقيمه على أساس نقد الرقابة التقليدية التي يمارسها القضاء الادارى ولا افتئات على سلطاته ، ولذلك فقد جبلت الحكومة على رفض كل صيغة تتيح للوسيط ان يكون له دور بصفة عامة فى مجال الدفاع عن الحقوق الفردية والحريات العامة مثل الامبودسمان فى الدول الاسكندنافية .

وقد اقترح البعض فى فرنسا أن ينشأ مفوضية عليا لحقوق الانسان وعند مناقشة الموضوع فى البرلمان دافع الحزب الاشتراكى عن اقتراحه بإنشاء مفوض برلمانى للحريات " ولكن الحكومة رفضت ان تعطى الوسيط مجالا ذا طابع سياسى أكثر ، وفضلت أن يبقى الدفاع عن حقوق وحريات المواطنين قاصرا على القضاء .

فى حين نجد أن محامى الشعب فى أسبانيا والوسيط فى البرتغال لهما اختصاصات واسعة فى مجال الدفاع عن الحريات ، حيث لايقتصر اختصاصها على رقابة أعمال الادارة .

وقد بدأ الوسيط فى فرنسا يلعب دوراً فى مجال الحريات وحقوق الانسان ابتداءً من عام ١٩٧٦ ، وذلك من خلال دراسات واقتراحات يقدمها فى هذا المجال وقد طالب جاك بليتير فى أن يكون للوسيط

اختصاصات واسعة فى مجال حماية حقوق الانسان وذلك فى عام ١٩٩٣[١].

وقد صدر قرار فى ١٨ مارس ١٩٩٣ بتعيين الوسيط عضوا فى اللجنة القومية الاستشارية لحقوق الانسان ، وبالرغم من هذه التطورات فقد بقى مجال تدخل الوسيط محدوداً فى تجاوزات الادارة فى علاقاتها بالأفراد . وعرف دوره كوسيط مقبول بين المواطن والادارة [٢]، بمعني ان دورة أدبيا عبارة عن شخص يدافع عن وجهة نظر شخص لدى آخر ، ويستخدم تأثيره الناتج عن وضعه الوظيفى للحصول على مميزات لمن يقوم بالدفاع عنه .

ويعمل الوسيط أيضا كموظف كبير فى الدولة على تنظيم العمل الادارى . وينبغى عليه بذل الجهد للحد من النزاعات بين الادارة والأفراد ، كما يقوم بالفصل فى الشكاوى والطلبات التي تقدم اليه ، والعمل على معالجة مظاهر سوء الادارة ، والبحث عن أسباب معوقات الاصلاح الادرى وإزالتها من خلال مقترحات يتقدم بها ، وعليه أيضا دور تربوى وهو الحد من سوء الفهم بين الأفراد والادارة ، من خلال سعيه لدى الادارة وتوضيح الموقف لديها عن تأثير اعمالها على الجمهور وما ينبغى أن تقوم به من إصلاحات تحقيقا لمصلحة الأفراد .

ومن جانب آخر يوضح للأفراد الأسباب التي تقوم عليها توجيهات الادارة وكذلك الأهداف التي تبتغيها .

---

(١) انظر فى هذا " دراسات عن الوسيط وحقوق الانسان " تقرير عام ١٩٩٣ وتقرير عام ١٩٩٥ وتقرير عام ١٩٩٦ وحق الأجانب تقرير عام ١٩٩٧ .

(٢) Jo, Debats Ass. nat . 15 decembre 1972 , p. 6210.

وعلى ذلك فإن وسيط الجمهورية يقوم بمهمة مزدوجة فهو يراقب شرعية عمل الادارة فى حاله كونه كذلك ويهدف إلى التوفيق بين المواطن والدولة .

المبحث الثانى

الطبيعة القانونية للوسيط

لم يحدد قانون يناير ١٩٧٣ صراحة الطبيعة القانونية للوسيط ، ولا نظام عمله ، ولذلك فقد اختلف الفقه فى تحديد الطبيعة القانونية للوسيط ثم تبنى مجلس الدولة الفرنسى أحد الآراء الفقهية .

فقد ذهب Guy Braibant مستشار[١] الدولة إلى أن الوسيط هو نوع من السلطة الادارية ، يخضع لرقابة مجلس الدولة ، وهو طرح دحضه جودميت Gaudemet الذى اعتبر أن الوسيط بمثابة مؤسسة مستقلة لاتخضع للقضاء [٢].

وقد أيد مجلس الدولة الفرنسى عام ١٩٨١ رأى بريبانت Braibant بتصنيف الوسيط كسلطة ادارية ، وقد تعرض هذا القضاء لمجلس الدولة الفرنسى لانتقادات شديدة مما دعا المشرع للتدخل وحزم الأمر ، وذلك على النحو التالى .

---

(1) G. Braibant , le Rapports du mediateur et du Juge administratif , l'act. Jur droit adm. 1977 . p. 283 .

(2) Y. G,audemet , le mediateur est il une autorite administrativ melanges charlier , 1980 , p. 117.

الفرع الأول

الوسيط سلطة ادارية

ذكرنا أن هناك رأى يعتبر الوسيط مجرد سلطة ادارية تخضع لرقابة القضاء الادارى مثل أى جهة من جهات الادارة ، ولكن هذا الرأى يتنافى مع طبيعة عمل الوسيط ، إضافة إلى أن الوسيط من الناحية القانونية ليس بمثابة سلطة ، فكما سنري أنه ليس له إرادة ملزمة فالأمر يتعلق باستخدامه للاقناع ومكانته الأدبية وليس مجال إرادة ملزمة حتي يمكن القول بأننا أمام سلطة إدارية بمعناها القانونى التقليدى ولكن مجلس الدولة الفرنسى أيد هذا الاتجاه بأن الوسيط هو سلطة ادارية وذلك فى حكم ريتل Retail ، وأخضع أعماله لرقابة مجلس الدولة ، وقد تعرض هذا الحكم كما ذكرنا لإنتقادات شديدة .

أولا : حكم ريتيل Retail

صدر هذا الحكم عن الجمعية العمومية لمجلس الدولة الفرنسى فى ١٠ يوليو ١٩٨١ [١]، وقد أبدى المجلس رأيه صراحة فى الطبيعة القانونية للوسيط وكعادة مجلس الدولة الفرنسى فقد كانت حيثيات الحكم موجزة للغاية ، وأكد الحكم ان " الوسيط " سلطة ادارية مستندا في ذلك بصفة خاصة إلى طريقة تعيينه .

وقد وضح هذا التوجه لمجلس الدولة الفرنسى فى تعليق Franc[٢] علي هذا الحكم ، فقد ذكر ان الحكم أراد الحاق الوسيط

(1) Reweil . p. 303.
(2) Rev. du droit pub et de lasc . pol . 1981 . p. 1441 .

بإحدى السلطات الثلاث فى الدولة ، وقد رأى مفوض الحكومة أن الوسيط لا يدخل ضمن السلطة القضائية باعتبار أنه ليس له أى سلطة قضائية ، وكذلك لايدخل ضمن السلطة التشريعية بداهة ، حيث أن السلطة التنفيذية هى التي تقوم بتعيينه ، وبالتالى لايمكن الحاقه إلا بالسلطة التنفيذية . ويذهب إلى أن هذه النتيجة قد تأكدت بتحليل نظامه القانونى حيث يعين بمرسوم رئاسى بعد استشارة مجلس الوزراء ، وتدخل نفقاته فى ميزانية رئيس الوزراء ، ويخضع لرقابة ديوان المحاسبات فى الأمور المالية .ولذلك فإن الوسيط يتشابه مع أى مرفق من مرافق الدولة أو أى شخص معنوى عام فى هذا المجال . وكذلك فإنه يمكن فصله من الخدمة وطبقا للمرسوم الصادر فى ١٤ فبراير ١٩٥٩ فإن الفصل من الخدمة لا يوقع إلا على الموظفين المعينين فى جهة إدارية .

ويضيف ان هذا لايعنى ان الوسيط يعد إدارة من إدارات رئيس الوزراء أو أنه مجرد ادارة تقليدية . حيث أن لايتدخل فى التدرج الادارى ولا يخضع لسلطة رئاسية أو وصائية ، وذلك لأنه لايعد من السلطات الادارية بمعناها الدقيق تلك التى تسند لرئيس الوزراء بمقتضى المادة ٢١ من دستور ١٩٥٨ ، ولايمكن ان يكون الوسيط إلا مؤسسة ادارية أصلية (ليست تابعة) تندمج فى السلطة التنفيذية .

وبمعني أكثر دقة فإن الوسيط هو نوع جديد من السلطات الادارية المستقلة ، وقد عرفه المشرع صراحة عام ١٩٧٨ وذلك بصدد تنظيمه للجنة القومية للمعلوماتية والحريات .

ولكن واقع الأمر ان مجلس الدولة الفرنسى فى حكمه المشار إليه لم يقر هذه التفرقة بل اكتفى بإعلان الوسيط " سلطة إدارية تخضع لرقابة مجلس الدولة ، وان المحاكم الادارية تختص بالفصل فى النزاعات المتعلقة بقراراته الفردية ، وذلك فى حالة عدم وجود نص يمنع هذا الاختصاص لمجلس الدولة .

ومع ذلك فإن مجلس الدولة لم يخضع لرقابته كل قرارات الوسيط حيث قضى بأن " قرارات الوسيط فى الطالبات المقدمة اليه ، ليس لها صفة القرارات الادارية التي يمكن ان تكون محلا للطعن بطريق الدعوى".

وقد قررM. Franc ان قرارات معينة فقط من قرارات الوسيط هى التي يمكن ان يكون لها هذه الصفة ، أى قرارات ادارية قابلة للطعن . وهى تلك القرارات التي يصدرها الوسيط فى شئون الموظفين التابعين له ، وكذلك القرارات التأديبية التي يصدرها ضد موظف عام بمناسبة فحص موضوعه.

وبالمقابل فإن الاجراءات الأخري التى يتخذها فى اطار اختصاصاته فى الوساطة مثل التوصيات Recommendations والمقترحات Propositions وردوده علي الطلبات Reponses ، لا تكون محلا لطعن قضائى وذلك بسبب طبيعة الدور المنوط بالوسيط بأنه ليس إلا وسيطا intersesseur بين الأفراد والادارة . وقد تحفظ فرانك فى تعليقه مع حالة عدم قبول الوسيط الرد على الطلب المقدم له، حيث يرى أن عدم القبول هذا قد يكون نتيجة خطأ فى تأويل أو تطبيق القانون

إلا أن مجلس الدولة طبق فى هذه الحالة قضاؤه المتعلق بالردود المرسلة من الوزراء لأعضاء البرلمان وأعضاء المجالس المحلية ، بإعتبار أن رد الوسيط يرسل إلى الطالب بواسطة أحد أعضاء البرلمان .

وقد أيد بعض الفقهاء ماورد بتقرير المفوض فى الحكم المشار إليه ، بإخضاع بعض قرارات الوساطة لرقابة القضاء الادارى مثل الردود الصادرة من الوسيط والتي تنطوى على رفض النظر فى الطلب وتلك المتعلقة باتخاذ اجراءات تأديبية ضد الموظف إلا أن مجلس الدولة الفرنسى اعتبر أن الاحالة لمجلس تأديبى يعد بمثابة قرارا تمهيديا لا يصلح ان يكون محلا للطعن ، إذ يجب ان يعتبر قرار الوسيط مقطوع الصلة بالاجراء التأديبى اللاحق إلا أن الاتجاه الغالب فى الفقه ذهب إلى عدم خضوع كل قرارات الوساطة للطعن القضائى وذلك حماية لاستقلال الوسيط فى ممارسته لاختصاصه الرقابى .

ومن ناحية أخرى فإن عدد من الفقهاء بل ومن الوسطاء أنفسهم قد أقر تصنيف الوسيط كسلطة ادارية .

ثانيا : الانتقادات الموجهة لحكم ريتل Retail

ذكرنا أن جانبا من الفقه قد أيد اتجاه مجلس الدولة بتصنيف الوسيط كأحد السلطات الادارية ، إلا أن جانبا آخر أبدى الكثير من التحفظات والانتقادات لهذا التوجه ، ومنهم باوليجات الذى تولى منصب الوسيط وكان مستشارا بمجلس الدولة .

وقد استند هذا الرأى المخالف إلى ضعف حيثيات هذا الحكم وعدم قانونية بعضها وكذلك إلى الآثار المترتبة على هذا الحكم .

أ - الأسس القانونية لحكم مجلس الدولة

ذهب المعارضون لهذا التوجه إلى أن الحكم قد قام على حيثيات ضعيفة وحجج قانونية غير مقنعة ، بداية من الاستناد إلى طريقة التعيين لتصنيف الوسيط كسلطة ادارية ، فان تعيين الوسيط بمرسوم من رئيس الجمهورية ليس دليلا على كونه يدخل ضمن السلطة الادارية فأعضاء المجلس الدستورى والقضاة يعينون أيضا بمرسوم من رئيس الجمهورية ولايمكن القول بأنهم من السلطة التنفيذية ، ومن ناحية أخرى فإن بعض العاملين يعينون بمرسوم من رئيس الجمهورية وليسوا من السلطات الادارية مثل مديرى المؤسسات العامة.

وكذلك فإن الاستناد لخضوع الوسيط لرقابة ديوان المحاسبات لايعنى على الاطلاق أنه سلطة ادارية ، فلم يخضع القانون السلطات الادارية فقط فى فرنسا لرقابة ديوان المحاسبات ، ولكنه يراقب أيضا الحسابات الخاصة بالسلطات القضائية وكذلك الأشخاص المعنوية الخاصة .

أما التكييف للطبيعة القانونية للوسيط بطريقة الاستبعاد كما ذهب مفوض الحكومة أى استبعاد الوسيط من كونه يدخل ضمن السلطة القضائية والسلطة التشريعية ، وبالتالى ليس أمامه سوى أن يكون من السلطة التنفيذية ، هو أمر غير منطقى ، فليس هناك ما يلزم بتصنيف الوسيط ضمن احدى السلطات الثلاث كما صاغها مونتسكيو . فالدافع أن هناك سلطات من الصعب تصنيفها ضمن هذا الثالوث ، مثل المجلس الدستورى فى فرنسا ، إضافة إلى أن الوسيط ليس له اختصاصات

تماثل اختصاصات السلطة الادارية فى صفاتها القانونية .

كما أن الوسيط لايخضع لأي سلطة رئاسية ، وهذا يخالف نص المادة ٢٠ من دستور ١٩٥٨ - إذا اعتبرناه من السلطات الادارية حيث تنص هذه المادة على أن الحكومة تصرف الادارة dispose l'adiministration ونتيجة لهذه الاعتراضات المنطقية على وجهة نظر مجلس الدولة الفرنسى باعتباره الوسيط هو مجرد سلطة إدارية فقد استقر الرأى على أن الوسيط " سلطة ادارية مستقلة " وقد أيد ذلك ماجاء ببعض التشريعات منذ عام ١٩٧٨ كما ذكرنا ، وكذلك الدراسات الفقهية حول هذا الموضوع ، كما ان المجلس الدستورى لم ير فى اعتبار الوسيط سلطة ادارية مستقلة أمرا غير دستوري (١) . وكذلك إذا نظرنا لاختصاصات الوسيط فى فرنسا فسوف نجد أنه ليس له سلطة اتخاذ القرار الادارى بالمعنى الفنى ، فهو ليس له اختصاص اصدار قرارات تنظيمية ، كما وان الغالبية العظمى من قراراته الفردية غير قابلة للطعن فيها بإعتبارها ليست قرارات ادارية ملزمة ، والواقع أن استنباط كونه سلطة ادارية يأتى من نظام عمله ، ولكن هناك سلطات ادارية مستقلة لاتملك سلطة القرار .

والواقع أن الوسيط يعد سلطة ادارية فريدة بين السلطات باعتبار ان له سلطة التأثير فى الأساس وليس سلطة الاجبار.

ومع ذلك فإن هناك بعض الآراء فى الفقه الفرنسى متأثرة بالنظام القانونى للامبودسمان فى بعض الدول الأوربية ، تفضل أن يلحق الوسيط

(1) ch. decision No 86 - 217 Dc du 18 septembre 1986 recueil , p. 141.

بالسلطة التشريعية حيث يمكن أن يعتبر كمعاون للنواب فى دورهم فى الوساطة لدى الادارة لصالح الأفراد ودورهم فى البرلمان فى رقابة السلطة التنفيذية ، حيث أن لديه علاقات متميزة مع البرلمان لإرتباطه بأعضاء البرلمان حيث يمارس اختصاصاته الأساسية من خلالهم فتقدم الطلبات من الأفراد اليه من خلالهم فيقوم بإخطار النواب بنتائج الالتماسات والطلبات ، كما وأنه يقوم بتقديم تقريره السنوى للبرلمان ويتمتع بالحصانة كأعضاء البرلمان immunite وحقيقة أن البرلمان لا يتدخل فى تعيين الوسيط ولا يلعب أي دور فى عزله ، ولكن يجب الا نخلط هذه العناصر القانونية مع الوظيفة التي يمارسها .

كما وانه إذا كان التكامل مع السلطات الادارية يمكن أن يقبل على الصعيد القانوني فإن هناك عقبات من ناحية الملائمة .

ب - آثار حكم مجلس الدولة

أدى اعتبار حكم مجلس الدولة المشار إليه الوسيط كسلطة ادارية أن الحق الوسيط بالادارة واعتبر كجهة ادارية عادية ، وان الرقابة التي يمارسها على الادارة هى رقابة داخلية مما الحق الضرر بوضع المؤسسة ، وكذلك بنظرة الأفراد لدوره ووظيفته التي أصبحت تميل إلى اعتباره مثل أي مرفق ادارى ، ولا تعتبر جهة مستقلة عن الادارة .

ومن ناحية أخري فإن التكييف القانونى الذي أخذ به الحكم باعتبار الوسيط سلطة ادارية أتاح لمجلس الدولة الفرنسى أن يخضعه لرقابته ، ودون أن ينظر إلى هذا الموقف من مجلس الدولة الفرنسى على

أنه توجه عدائى من الوسيط فى اطار خشيته أن يؤثر أو ينتزع من اختصاصاته أو أنه موقف ينم عن نوع من الانتقام من مؤسسة لم تكن موضع ترحيب منه ، بل أن بعض الآراء فى فرنسا ذهبت إلى أن المجلس قد أظهر بهذا الحكم امبريالية قضائية أى تسلطية وتوسعية دون وجه حق، والواقع أن قراءة متأنيه للحكم وللتعليقات التي تعرضت له توضح أن هدفه هو اخضاع الوسيط لرقابة القضاء الادارى وإذا كان القضاء قد استثنى قرارات الوسيط إذا كانت برفض الوساطة من رقابته فإن هذا لا يعني الكثير فى الهدف الذى من أجله انشئ الوسيط ، لأن اعتباره سلطة ادارية واخضاعه لرقابة القضاء يؤدى إلى دخوله فى قلب المشاكل التي من أجل تجاوزها والالتفاف حولها انشئ الوسيط ونقصد بها تعقيدات اجراءات التقاضي وطولها وتكلفتها على الأفراد(١) .

وكذلك فإن عمل الوسيط لا يؤسس فقط على القانون ولكن أيضا على اعتبارات العدالة ، ولذلك فإن اخضاع هذا العمل لرقابة المشروعية أى مطابقتها للقانون يمكن ان يؤدى إلى ضرر بالغ وهذا يدعو أنه من الطبيعى وتكريسا للهدف الذى من أجله انشئ الوسيط فى فرنسا ان تستثنى العلاقات بين الأفراد والوسيط تلك المتعلقة بالوساطة من الرقابة القضائية وان يكون سير العمل داخل مؤسسة الوسيط هو فقط الذى يخضع لرقابة القضاء الادارى ، وهذا يعنى قصر رقابة القضاء على منازعات الوسيط مع موظفيه أو مع من لحق بهم الضرر نتيجة لخطأ ارتكبته احدى ادارات الوسيط .

(1) Y. Gauđemet , toujours a propos du mediateur l' a ct . Jur , - droit adm. 1987 , p. 521.

والواقع انه لم يكن من الضرورى حتي تصل إلى هذه النتيجة أن ينصف القضاء الادارى الفرنسي الوسيط كسلطة ادارية ، ولكن يكفى أن يصدر قانونا يخضع علاقة الوسيط بموظيفه لرقابة القضاء الادارى وذلك مثل البرلمان .

وأخيرا فإن تصنيف الوسيط كسلطة ادارية سمح للجنة الاطلاع على المستندات الادارية (CADA) ان تخضع الوسيط للقانون الصادر فى ١٧ يوليو ١٩٧٨ بشأن حرية الاطلاع على المستندات الادارية ، الذى ينطبق بصفة خاصة على المستندات الصادرة من ادارات الدولة ، وهو ما أدى إلى نشوء الكثير من المنازعات مع الوسيط . ولاشك أن هذا القانون كان عاملا فى الاصلاح المهم الذى اتاح للأفراد أن يطلعوا على المستندات الادارية وعمل على تحسين العلاقات بين الأفراد والإدارة ، وكان بمثابة محاولة لاتخاذ موقفا مثاليا في هذا المجال . الا أن تلك اللجنة (CADA) فسرت القانون تفسيرا واسعا حيث قدرت أن المستندات التى يمكن الاطلاع عليها تلك التي تحددها الادارة وليست فقط المستندات الصادرة عنها ، ولكن أيضا المستندات التي تقدم اليها بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها . الا أن مجلس الدولة الفرنسى استثنى المستندات الصادرة من شخص معنوى آخر ومقدمة لجهة إدارية من حق الاطلاع على مستندات هذه الأخيرة ، وذلك استنادا إلى مبدأ استقلال الأشخاص المعنوية [١] .

---

(1) CE. , 20 Juillet 1990 , ville de melun c/association melun culture loisirs .

يعنى هذا القضاء التزام الوسيط بتمكين الأفراد من الإطلاع على أية طلبات مقدمة من أحد الأفراد وتتضمن منازعة فى أمر ما وذلك باستثناء المعلومات الشخصية التي لايمكن للغير الاطلاع عليها وفقا للقانون .

ويمكن لهذا التوجه أن يعرقل عمل الوسيط فى الوساطة فإلزامه بإباحة المستندات المقدمة اليه أو التي تبدو بطبيعتها ليس من المناسب اطلاع الغير عليها أيا كان المعني بالأمر .

وهذا يفسر لماذا تطلب ادارات الوسيط رأى الادارة قبل أن تطلع على مستند صادر عنها .

وقد اعترض الوسيط فى مرات عديدة على أن عمل لجنة الكادا (ACDA) لايخضع للقانون ، بإعتبار أنها لاتعد كجهة ادارية وليس عليها أى التزام قانوني بالاطلاع على مستنداتها .

ومع ذلك فإنه من النادر ان يطبق الأفراد قانون الحق فى الاطلاع على المستندات لدى الجهات الادارية بل ولم يؤد الغرض منه فى الحد من النزاعات الادارية .

وأما عن حق الوسيط في الاطلاع على المستندات الادارية ، فإن مجلس الدولة الفرنسى لم يصدر حكما حتي يبدى رأيه فى هذه المسألة[١] .

---

(١) صدر حكم من محكمة أوليانز فى ٨ ابريل ١٩٩٧ Met mem guillot لم ينصب على هذا الموضوع ، حيث اكتفى باعتبار أن مفوض الوسيط ليس معنيا بنصوص قانون ١٩٧٨ .

وحسما لهذه الأمور وتفاديا لكثير من المشاكل التي قد تهمش عمل الوسيط فإن مشروع القانون المتعلق بحقوق المواطنين فى علاقاتهم مع الادارة ينص على أن المستندات الناتجة عن فحص وتحقيق الشكاوى المرسلة للوسيط لا تعتبر مستندات ادارية ، وهذا ما أدى إلى عدم تطبيق قانون ١٧ يوليو ١٩٧٨ عليها .

ونتيجة لكل هذه السلبيات والمشاكل التي آثارها حكم Retail لمجلس الدولة الفرنسى بإعتبار الوسيط مجرد جهة من جهات الادارة الأمر الذى أثر بالسلب علي عمل الوسيط والغرض الذى انشئ من أجله وكان لابد من تدخل المشرع بناء على طلب الوسيطpaul legatte عام ١٩٨٩ ليقرر أن الوسيط سلطة مستقلة .

الفرع الثاني

الوسيط سلطة مستقلة

اقترح عدد من فقهاء القانون العام فى فرنسا أن يصنف الوسيط كمؤسسة من نوع خاص institution suigeneris بمعني أن تكون مؤسسة مستقلة لا تتبع السلطة التنفيذية ولا السلطة التشريعية ولا السلطة القضائية على غرار المجلس الدستورى ، ويعتمد هذا التحليل على العلاقات المتميزة بين الوسيط والبرلمان والصفات الخاصة للوسيط التي تجعله مختلفا عن السلطات الادارية .

وتتطابق وجهة النظر هذه مع الأعمال التحضيرية لقانون انشاء الوسيط عام ١٩٧٣ التي توضح أن إرادة السلطات العامة قد قصدت إلى انشاء مؤسسة قانونية مبتكرة فى القانون العام الفرنسى . وشرح أسباب انشاء هذه المؤسسة ، أن الأمر فى مجمله يمثل تجديدا فى القانون الفرنسى ، فقد جاء فى كلمة وزير العدل الفرنسى أمام البرلمان فى اطار مناقشات اصدار قانون الوسيط عام ١٩٧٣ " اننا بصدد انشاء مؤسسة جديدة انها هيئة قانونية مبتكرة فى قانوننا العام وتختلف عن التصورات التي ألفناها " (١) . وقرر كذلك أنه " لا ينبغى بصفة خاصة أن يبدو الوسيط كإمتداد أو انبثاق عن الادارة (٢). ونتيجة لتوجه مجلس الدولة المشار اليه وما ترتب عليه من نتائج أثرت سلبا على الوسيط

---

(1)Jo. D ebat ass. nat ., 1972 . p. 6209 .
Benedicte Delaunay , le mediateur de la Re pepeublique , مشار إليه لدى 1999 .

(٢) مضبطة الجمعية الوطنية عام ١٩٧٢ ص ٣٢٣٢ مشار اليها فى المرجع السابق .

تدخل المشرع وأصدر قانونا من ١٣ يناير ١٩٨٩ نص فيه على أن وسيط الجمهورية سلطة مستقلة ولكن قراءة الأعمال التحضيرية (١)، لهذا القانون تولد اعتقادا بأن المشرع الفرنسى ربما أراد فقط بهذه الصياغة منح ترضية للوسيط بالنص على الاستقلال دون أن يعنى مضمونه وآثاره كما ينص مثلا على استقلال المجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون (٢)، وغيرها من مؤسسات السلطة التنفيذية .

وقد اصطدم هذا التطور بنوعين من العقبات ، النوع الأول ، يتمثل فى أن انشاء مثل هذه السلطة المستقلة عن سلطات الدولة إنما يمثل اعتداء على دولة القانون ، فكل سلطة من السلطات الثلاث تخضع لنوع من الرقابة يتلاءم مع طبيعتها ، أما انشاء سلطة مستقلة تفلت من عقال كل رقابة فهو أمر يعرض دولة القانون لمخاطر ، خاصة إذا كان هذا اتجاها أو خطوة تتلوها خطوات فى هذا الاتجاه . مما كان لابد معه من اخضاع أعمال الوسيط للرقابة .

أما النوع الثانى فيتمثل فى شرعية إنشاء هذه السلطة المستقلة حيث ذهب أغلبية الفقه الفرنسى إلى أن المشرع لايملك اختصاص انشاء هيئات لا تتبع أى من السلطات الدستورية ، بل إن الدستور هو المنوط به انشاء مثل هذه الهيئات ، ولذا فإنه ليس هناك بديلا لأن يظل الوسيط

---

(1) cf . H. collard. seances des 15 - 16 novembre 1988 , Jo , Debats . Senat p. 1036 et 1132 , et s'agissant du CSA . cf . J. Barropt , 2 e seance du 5 decembre 1988 , Jo , debats , ass . nat . p. 3142 . J. J. Oueyranne seance du 15 decembre 1988 . Jo . debats ass . nat p. 3692 - Cf . Delaunay op. cit., p. 47 .

(٢) القانون رقم ٨٩/٢٥ فى ١٧ يناير ١٩٨٩ - الجريدة الرسمية ١٨ يناير ١٩٨٩ ص ٧٢٨ .

مرتبطا بالسلطة التنفيذية ويبقى سلطة إدارية (١). وقد أقر وسيط الجمهورية آنذاك " باول ليجات" بأن قانون ١٣ يناير ١٩٨٩ ليس له تأثير ملموس وذلك بسبب العقبة الدستورية لإنشاء مؤسسة من نوع خاص (٢)، أى لكون أن المشرع الدستورى هو وحده الذى يملك السلطة الشرعية لإنشائها .

ومع ذلك فقد اعتبر هذا التعديل لقانون الوسيط بمثابة تعبير عن إرادة المشرع ان يسند للوسيط نظام قانوني متميز عن الادارة ، وان مجلس الدولة قد أخطأ عندما عد الوسيط من الهيئات الادارية .

ومع ذلك بقى الاعتقاد بأن الدستور هو الوحيد القادر على إزالة هذا الغموض واللبس في الطبيعة القانونية " لوسيط الجمهورية " .

ولايملك المشرع ان يحصن كل قرارات الوسيط من الرقابة القضائية وإن كان يمكن من خلال نص تشريعى صريح استثناء قرارات ادارية بعينها من هذه الرقابة ، ولذلك فإن المشرع لا يختص دستوريا بتحديد نظام قانونى مستقل ومختلف لكل قرارات الوسيط تتيح إزالة الغموض واللبس عنها .

---

(1) les decisions du conseil constitutionasel relatives ciw CSA (No 88 - 248 Dc du 17 Janveer 1989 , Jo , 18 Janveer 1989 p. 754) et la loi No 89 - 532 du 2 aout 1989 , A vis prevoit la nomination par LCSA d'un president commun pour France 2 et France 3 No 89 - 259 _ Dc du 26 Juillet 1989 . Jo 28 Juillet 1989).

وقد أكد هذا التفسير ان القضاء الدستورى استخدم مصطلح السلطة الادارية المستقلة عدة مرات قاصدا بها هذه المؤسسة .

(٢) تقرير وسيط الجمهورية لعام ١٩٨٨ ص ٦ ، ٧ .

لذلك فإن المدى العملى لهذا التعديل يبدو محدوداً ، وان كان له أثر فى سد الفجوة في قانون الانشاء الصادر عام ١٩٧٣ بعد التطرق للطبيعة القانونية للوسيط مما حدا بالقضاء الادارى الفرنسى لاتخاذ الموقف المشار اليه بإعتبار الوسيط مجرد هيئة ادارية ، فجاء هذا التعديل ليؤكد صراحة استقلال الوسيط ، واعتبار أنه ليس مجرد هيئة ادارية ، وكذلك أكد استقلال الوسيط فى مواجهة السلطات الادارية .

وبهذا التعديل أيضا أندمج الوسيط فى نوع مؤسسى جديد وهو " السلطات الادارية المستقلة " والذى كان بمثابة تطورا مهما فى النظام القانوني الفرنسى عام ١٩٧٨ ، وتمتعت هذه المؤسسات المستقلة بنظام قانوني مبتكر يضمن استقلالها فى مواجهة السلطة التنفيذية ، وبصفة خاصة عدم خضوعها لسلطة رئاسية ولكنها تظل ضمن السلطة التنفيذية ، حيث ان فصلها عن السلطات الدستورية الثلاث أمر يستلزم تدخل دستورى .

ولاشك أيضا إن النص فى الدستور على وسيط الجمهورية فى فرنسا سوف يعزز مكانته ويدعم سلطاته مثل الامبودسمان فى الدول الأوربية مثل أسبانيا والبرتغال والدنمارك . وقد عرض الرئيس الفرنسي السابق فرنسوا ميتران عام ١٩٩٢ على لجنة استشارية برئاسة العميد فيدل النص على المؤسسات التى تقوم على حماية الحريات والحقوق الشخصية فى الدستور (١).

---

(1) Benedicte Delaunay , op. cit. p. 49.

وقد اقترحت اللجنة فى أعمالها التي قدمتها فى ١٥ فبراير ١٩٩٣ أن ينص فقط فى المادة ١٣ على أن تكون تلك الجهات ضمن سلطات الدولة التي يعينها مجلس الوزراء بقرار من رئيس الجمهورية ، ومع ذلك لم يدرج هذا الاقتراح فى مشروع تعديل الدستور الفرنسى آنذاك [١].

وقد نظم وسيط الجمهورية مؤتمرا حول " الوساطة medation" فى فرنسا فى فبراير ١٩٩٨ وفى هذا المؤتمر ايد رولانددوما رئيس المجلس الدستورى آنذاك التعديل الدستورى المقترح حول مؤسسة الوسيط ، بينما طالب العميد فيدل ان يقوم المشرع بسن تنظيم قانوني متكامل لوسيط الجمهورية وقد أيد باول ليجات رأى العميد فيدل على اعتبار أن التنظيم الدستورى لمؤسسة الوسيط أمر بعيد المنال [٢].

فى حين ذهب رأى إلى أن حماية استقلال الوسيط لايتطلب سوى تعديل تشريعى يسير وهو الحاق الوسيط بالبرلمان أى جعله تابعا للبرلمان مثلما هو الحال فى معظم الدول الأوربية .

وقد اقترح باول ليجات ان يستمر تعيين الوسيط من قبل السلطة التنفيذية على أن يكون من بين مرشحين يتقدم بهم رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ، وأن يخضع قرار السلطة التنفيذية بتعيين الوسيط لرقابة القضاء .

---

(١) المرجع السابق ص ٤٩.

(٢)المرجع السابق ص ٥٠.

واقترح أيضا الا تخضع قرارات الوسيط فى مجال الوساطة للرقابة القضائية وذلك بإضافة العبارة التالية إلى الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون ٣ يناير ١٩٧٣ " لايجوز ان تكون القرارات الصادرة في مجال الوساطة محلا للطعن القضائى " .

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للجان التوفيق

لم يحاول كثير من الفقه الوقوف على الطبيعة القانونية للجان التوفيق فى مصر ربما إلى عدم تأثيرها فى مجال فض المنازعات وإن الواقع العملى يؤكد أنها مجرد مجال لمكافأة أعضاء الهيئات القضائية بعد انتهاء مدتهم وتحسين أحوال بعض ذوى الحظوة من موظفى وزارة العدل الذين يلحقون للعمل بسكرتارية تلك اللجان ، أما فيما عدا ذلك فلم يرى لها أى فائدة فى مجال حل المنازعات اللهم إلا إذا كان تعطيل مصالح الناس وتأجيل لجوءهم إلى المحاكم المختصة يمثل فائدة ما .

أما ما ذهب إليه البعض من أن لجان التوفيق هى بمثابة محاكم قضائية على سند من القول بأن رئيس اللجنة أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين أو الحاليين ، وأن اللجنة تتقيد فى عملها بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضى وذلك كما جاء فى القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ حيث نص على ضمانات الحيدة والمساواة وسماع أقوال الخصوم وتحقيق دفاعهم وعلانية الجلسات ، وهى من الضمانات القضائية المطبقة أمام المحاكم .

وعلى اعتبار أيضا أن توصية اللجنة إذا وافق عليها الأطراف كان لها قوة السند التنفيذى كالأحكام القضائية [١].

فإنه قول لايمكن التسليم به ، باعتبار أن تلك اللجان لاتشكل من

(١) عبدالرحيم على قانون لجان التوفيق فى بعض منازعات الدولة - ٢٠٠٠ ص ١٨٩.

عناصر قضائية كما بينا ، وإنما تشكل من طرفى النزاع برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين أو الحاليين عند الضرورة ، وبالطبع فإن هذا التشكيل لا يماثل تشكيل المحاكم القضائية ولا يتمتع أعضاء اللجنة بالضمانات والحصانات والاستقلال الذى يتمتع به القضاء .

وكذلك فإن التزام اللجان بالضمانات الأساسية للتقاضى فى عملها لايعنى اكتساب هذه اللجان للصفة القضائية (١).

وأيضا فإن اكتساب توصية اللجنة لقوة السند التنفيذى بعد قبولها من أطراف النزاع وموافقة السلطة المختصة ، لا يعني أن الأمر يتعلق بحكم قضائى ، وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة النقض حيث تذهب إلى ان الحكم الذى يقضى بالحاق عقد الصلح بمحضر الجلسة لايعتبر حكما قضائيا حيث قضت بأن " الحكم الذى يقضى بالحاق عقد الصلح بمحضر الجلسة واثبات محتواه فيه لايعدو - وعلى ماجرى به قضاء هذه المحكمة - ان يكون عقدا وليس له حجية الشئ المحكوم به وإن أعطى شكل الأحكام عند اثباته ولايجوز الطعن فيه من طرفيه لأن القاضى وهو يصدق على الصلح لايكون قائما بوظيفة الفصل فى خصومة وإنما بسلطته الولائية وليس بمقتضى سلطته القضائية مما مؤداه انه لا يسوغ لمحكمة الاستئناف إذا ما طعن على الحكم الصادر بالحاق عقد الصلح بمحضر الجلسة واثبات محتواه فيه وجعله فى قوة السند واجب النفاذ ان تعرض فى حكمها لأى دفع يثيره الطاعن متعلقا بالموضوع أيا كان وجه الرأى فيه " .

---

(١) انظر فى هذا الرأى د. اسامه أحمد شوقى المليجى : الجوانب الاجرائية فى قانون إنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها - ص ٤٥.

وكذلك لاتعتبر لجان التوفيق بمثابة لجانا ادارية ذات اختصاص قضائي وهى تلك اللجان التي يمنحها المشرع اختصاصا قضائيا فى موضوعات معينة باعتبار ان ما يصدر عن هذه اللجان وفقا لما تأخذ به القضاء الادارى بأنها أعمال ادارية تخضع لرقابة القضاء الاداري ويجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الادارى إذا لم يرسم لها المشرع طريقا آخر للطعن فيما يصدر عنها من قرارات .

وحيث أن ما يصدر عن لجان التوفيق هو توصية ، وهذه التوصية تصير ملزمة إذا ما وافق عليها الطرفان واعتمدتها السلطة المختصة ، أو تعتبر كأن لم تكن إذا لم تحظ بموافقة الطرفين أو رفضتها السلطة المختصة والواقع أن ما يصدر عن تلك اللجان مجرد توصية للتسوية الودية وليست عملا قانونيا ، ولا يصير كذلك إلا إذا تحول إلى سند تنفيذى فعملها مجرد اقتراح بتسوية المنازعة يصير ملزما بإتفاق أطرافها أى أنه فى الواقع عمل قانونى شخصى يقترب كثيرا من العقود.

الفصل الثالث

التنظيم الادارى والمالى للوسيط

تعتبر الوسائل المتاحة للوسيط غير كافية فى مواجهة تزايد عدد الطعون التي تصل اليه ، وقد وضع تحت تصرف الوسيط عدد من التجهيزات عام ١٩٩٠ حيث تم تخصيص أماكن جديدة له شغلتها ادارته ، ومع ذلك فإن الامكانات والوسائل المتاحة له سواء البشرية أو المالية تظل متواضعة بالنظر إلى النمو المطرد والسريع للمؤسسة .

وسوف نتناول التنظيم القانونى للوسيط من حيث تكوينه الهيكلى ثم الامكانيات المالية المتاحة له لآداء مهمته .

المبحث الأول

التنظيم الادارى لمؤسسة الوسيط

تتكون مؤسسة الوسيط من إدارات مركزية ، وهى ما يطلق عليه الوسيط ، ويساعد تلك الادارات المفوضين الاقليميين وذلك على النحو التالى :

الفرع الأول

الادارات المركزية

" الوسيط "

لم ينظم القانون بدقة مؤسسة الوسيط وترك له حرية تنظيم العمل بها وتعيين مساعديه ، فقد نص القانون فى هذا الصدد على أن المساعدين يعينون لمدة مرتبطة بمدة الوسيط ولم يحدد أى شروط للتعيين . ولذلك فإن مساعدى الوسيط يعينون لاعتبارات شخصية ولفترة وجود الوسيط فى منصبه ، أى أن وجودهم فى وظائفهم مرتبط بوجود الوسيط فى منصبه ، ويمكنه اختيارهم من بين موظفى الدولة أو من موظفى المحليات ، ويختص الوسيط أيضا بفصلهم من العمل ،(١) ويملك الوسيط سلطات واسعة فى تنظيم مؤسسته ، حيث يستطيع أن يتخذ قراراته بحرية فيما يتعلق بالتنظيم الوظيفى لمساعديه ولايقيده في ذلك إلا التزامه بالتخصص المهنى لكل موظف .

ولكن هذه السلطة الواسعة التي يملكها الوسيط بالنسبة لمعاونيه انما يحدها الاعتمادات المالية المخصصة له ، حيث ان المرتبات والحوافز تمثل أكثر من ٧٠٪ من ميزانيته (٢).

وقد كان عدد الموظفين فى الادارات المركزية للوسيط تسعة عشر

---

(1) D. Co . 73 - 254 du 9 mars 1973 , cit.

(٢) فى عام ١٩٧٧ كانت مرتبات الموظفين فى الادارة المركزية للوسيط تمثل ٥٧,٥ ٪ من الميزانية ومكافآت المفوضين الاقليميين ١٥٪ منها .

موظفا عام ١٩٧٣ بلغوا سبع وثمانون عام ١٩٩٧ ، وهذا العدد قاصر على الموظفين ذوى التخصص الدقيق الذين يتولون فحص الملفات ودراستها وإبداء الرأى فيها .

ويرشح معظم موظفى الفئة (أ) بإدارات الوسيط من قبل جهات عملهم ولايعود هؤلاء تلقائيا إلى جهات عملهم الأصلية إذا ما انتهت مدة عملهم فى الوسيط ، بل ان الأمر يشهد بعض الصعوبات حتي يتمكنوا من العودة لجهات عملهم .

وللوسيط أيضا وكلاء corespondants لدى الوزارات المختلفة ، وهم من كبار الموظفين على مستوي مدير ادارة مركزية أو رئيس ادارة أو رئيس هيئة التفتيش والرقابة .

وله أيضا وكلاء لدى الهيئات الكبرى التي تمارس مهمة المرفق العام ويقوم هؤلاء الوكلاء على تحسين العلاقة بين الوسيط والجهة الادارية ، ويتولون فحص الشكاوى ومقترحات الاصلاح .

ولكن المساعدين الخارجيين الرئيسيين للوسيط هم المفوضين الاقليمين delegue departemanteux .

الفرع الثانى

المفوضين الاقليميين

بدأ نظام المفوضين الاقليميين للوسيط فى الأقاليم اعتبارا من عام ١٩٧٨ (١)، وقد كان هذا النظام فى بدايته اختياريا ثم تم تعيين مفوضين للوسيط فى كل الاقاليم اعتبارا من عام ١٩٨٠ .

وقد صدر مرسوم ٨ فبراير ١٩٨٦ لوضع النظام القانونى لهؤلاء المفوضين ، والذى لقبهم بالمفوضين الاقليميين ووسع من اختصاصاتهم

وقد نص مشروع قانون حقوق المواطنين فى علاقاتهم مع الادارات على هؤلاء المفوضين ، مما يجعل لوجودهم أساس تشريعى ويدعم من نظام الوساطة فى فرنسا

ويأخذ المفوضون الاقليميون وضع المساعد الشخصى للوسيط ويتصرفون باسمه ، وذلك مثلهم مثل العاملين فى الادارات المركزية للوسيط .

ويعين الوسيط المفوضين الاقليميين بعد أخذ رأى محافظ الاقليم prefet ، من بين الموظفين العاملين أو بالمعاش ممن كانوا يعملون بالمحافظات أو بأى جهة ادارية أخري بالاقليم مما يمنحهم خبره واسعة فى مجال الادارة المحلية .

ويتم التجديد لهؤلاء المفوضين فى وظيفتهم سنويا إلا فى حالة العجز وعدم القدرة على أداء العمل .

(١) المنشور الصادر من رئيس الوزراء فى ٢٨ يونيو ١٩٧٨.

ويمارس المفوضون الاقليميون وظائفهم من مقار دائمة لهذا الغرض ، فيتلقون الشكاوى من الجمهور ويردون عليها وعلى المحافظين مساعدتهم على القيام بمهمتهم المحلية .

ويقوم المفوضون بدور ثلاثى ، فعلى عاتقهم تقع مهمة تعريف الجمهور بالوسيط ودوره ، واعلان الأفراد الذين يتقدمون بطلبات إلى الوسيط بقبول طلباتهم ، وأيضا فإن لهم دور فى فحص الملفات وتسوية بعض المنازعات صلحا a l'amiable بمساعدة الادارات المعنية . وقد كان المفوضون لايتولون إلا الفصل فى بعض المنازعات الصغيرة.

ثم صدر مرسوم ١٨ فبراير ١٩٨٦ أضاف إلى اختصاصهم النظر فى الطلبات التي يعهد بها الوسيط اليهم ، ومعنى ذلك عمليا قيامهم بتسوية المنازعات التي تصل اليهم ، ولا يحتاج الفصل فيها إلى تدخل الوسيط . ويترتب على ذلك من الناحية العملية ان المنازعات التي تتعلق بجهات ادارية على الصعيد القومى ، أو المنازعات التي يرفض أطرافها الفصل فيها علي الصعيد المحلى هى فقط التي تحول للادارات المركزية للوسيط . وقد اسند المرسوم المشار اليه أيضا إلى المفوضين الاقليمين اختصاص الفصل في الطلبات والشكاوى التي يرسلها اليهم أعضاء البرلمان ، ويسهل ذلك عمل الادارات المركزية للوسيط ، وتيسر الحل الودى للمنازعات ويؤدى إلى سرعة البت فى الشكاوى والطلبات .

والواقع ان الممارسة العملية قد أضافت لاختصاصات الوسيط مالم ينص عليه ، بل إن هذه الإضافة أصبحت أكثر اتساعا من تلك

المنصوص عليها ، وهذه الاختصاصات تتعلق بمنح المشورة ، والرد على استفسارات الأفراد فى المجال القانونى والادارى ، وهذه الأمور لاتدخل فى اختصاص الوسيط وربما كان القرب الجغرافى ، وامكانية الاتصال المباشر بهؤلاء المفوضين هو الذى يشجع الأفراد للتقدم لهم لحل مشكلاتهم مع الادارة أيا كان نوعها حتى ولو تعلق الأمر بتوضيح أمر أو أخذ رأى قانوني أو فنى فى مجال الادارى وأصبحت طلبات الاستعلام والاستشارات تشكل أكثر من نصف الطلبات التي تقدم لهم .

حتى رأى البعض في نظام المفوضين الاقليمين أنهم يتجهون لأن يصبحوا معاونين اجتماعيين " ولبنه " للادارة الاجتماعية " .

ويساعد نظام المفوضين الاقليمين على التقارب بين الأفراد والوسيط ، ويسهل التعاون بين الادارة ، وتخفيف الضغط على الادارات المركزية للوسيط ، وقد أصبح دورهم حيوى لنظام الوسيط فى فرنسا ووصل الآن إلى أن المفوضيين يقومون بتسوية معظم الطلبات والشكاوى التي يتولون النظر فيها ، إضافة إلى قيامهم بتصفية الشكاوى والطلبات التي ينبغى رفعها للوسيط .

وقد تزايد عدد المنازعات التى يقوم المفوضون ببحثها بسرعة كبيرة حيث كانت نحو ثمانية آلاف منازعة عام ١٩٨٦ وأصبحت ألفا عام ١٩٨٧ ثم بلغت ألف ومائتى منازعة عام ١٩٨٨ و ثم ألف وثلثمائة فى عام ١٩٨٩ وألف وثمنمائة عام ١٩٩٠ ، وألفين وربعمائة عام ١٩٩١ ، وثلاثة آلاف عام ١٩٩٢ ، وذلك على مستوى كل الأقاليم فى فرنسا .

وهذه الأرقام فى طريقها للارتفاع ، فقد كان عدد الطلبات التي تلقاها المفوضين ٣٣٤٢٥ فى عام ١٩٩٣ وارتفع الى ٣٨٨٧٦ فى عام ١٩٩٤ وكان ٣٩٢٢٤ فى عام ١٩٩٥ ارتفع إلى ٣٨٦٠٤ فى عام ١٩٩٦ ووصل إلى ٤٠١٤٩ عام ١٩٩٧ (١).

ومن بين الطلبات المقدمة إليهم عام ١٩٩٧ فإن ٥٠,٩٪ منها كانت عبارة تصالح واستشارات واستعلامات تم الر عليها دون اجراءات مكتوبة ، وكان ضمنها موضوعات لاتدخل فى اختصاص الوسيط وبالنسبة للمنازعات التي تتطلب الفحص واتخاذ اجراءات مكتوبة وتدخل فى اختصاص الوسيط فإن ٩٠,٤٪ تم التعامل معها محليا ، وإحالة الباقى إلى الوسيط (٢).

ونتيجة لهذا النمو المتزايد لدور المفوضين الاقليميين ، فقد تم تعيين المزيد من المفوضين عام ١٩٩١ (٣)، ومع ذلك فإن مع هذا التزايد فى دورهم يبقى عددهم غير كافى حيث ان الرقم الاجمالى للطلبات في الأقاليم الفرنسية قد تضاعف ست وعشرون مرة منذ إنشاء الوسيط عام ١٩٧٣ ، فى حين أن عدد مساعدي الوسيط فى الادارات المركزية وفى المحافظات لم يتضاعف سوى اثنى عشر مرة .

إضافة إلى أن النظام القانونى للمفوضين الاقليميين لم يمنحهم

(1) cf . Delaunay op. cit., p. 54 et 55.

(٢) المرجع السابق ص ٥٦.

(٣) فى ثمانية عشر اقليما فى فرنسا يوجد فى كل منها مفوضين ، وفى اقليم بوس دى رون Bouches du Rhon يوجد ثلاثة مفوضين ، وفى رون Rohne أربعة وقد بلغ إجمالى عدد المفوضين فى فرنسا عام ١٩٩٧ ٢٤ - المرجع السابق ص ٥٦.

تفرغا كاملا لهذا العمل ، حيث يمكن ان يكونوا موظفين بالمعاش أو بالخدمة ويجمعون بين هذا العمل ووظيفتهم [(١)]، وكذلك فإن مكافأتهم حتى عام ١٩٩٧ كانت الفين فرنك شهريا ، وهو مبلغ يعد ضئيلا إذا ما قورن بعدد الساعات التي يقضيها المفوض فى هذا العمل ، حيث يكرس نحو عشرين ساعة أسبوعيا فى نحو نصف المحافظات الفرنسية ، ولايملك المفوضين امكانيات مادية كافية . فليس لهم سكرتارية خاصة، حتى ان البعض أطلق على وضعهم أنهم يعملون فى جو من الفاقة.

وقد عمل الوسيط على توثيق علاقاتهم ومنح دورهم قيمة كبيرة ، وقام بتنظيم عملهم وتوسيع شبكتهم فى انحاء فرنسا . ويرسل المفوضون اعتبارا من عام ١٩٨٦ تقريراً فصليا (كل ثلاثة أشهر " عن أعمالهم للوسيط . ويتسلمون قائمة شهرية بالطعون والطلبات المقدمة من مواطنى المحافظة ، وماتم بشأنها ، وافادة بإستلام الملفات المرسلة من أعضاء البرلمان للمحافظة وصورة من الردود النهائية المرسلة لهم .

كما يتم إرسال تقرير معلومات عن كافة أعمال الوسيط والمفوضين إلى جميع مفوضى الاقاليم كل شهرين .

ومنذ عام ١٩٩٢ يتم عمل تقرير سنوي بأعمال المفوضين ، ويتم عمل احصائى لأعمال المفوضين الاقليميين منذ عام ١٩٩٦ .

ونظرا للدور الكبير الذى يقوم به المفوضين فقد ازدادات أهميتهم بل ان الوسيط يستشيرهم عند نظر منازعة تتعلق باحدى المحافظات كما

(١) في عام ١٩٩٧ كان ٣٨٪ منهم بالخدمة معظمهم وظفين فى المحافظات و ٦٢٪ منهم بالمعاش .

انهم يقومون بتقديم اقتراحات الاصلاح التي يراها الوسيط ويحضر المفوضين اللجان الاقليمية المختلفة فى المحافظات لتيسير الاجراءات الادارية .

وبالنسبة للجان التوفيق فى مصر فقد تناولنا تشكيل تلك اللجان وكيفية اختيار رؤسائها ، ولم ينظم القانون وجود أى تنظيم اداري آخر اللهم الا الادارة العامة لشئون لجان التوفيق فى المنازعات ، المنشأة بقرار وزير العدل رقم ٤٢١٢ لسنة ٢٠٠٠ فى مادته الأولى والتي نصت أيضا على أن يلحق بها العدد اللازم من العاملين بديوان الوزارة ويتولى رئاستها مساعد الوزير المختص .

وحدد القرار مهمتها بأن تقوم هذه الادارة بإعداد الجداول التي يتم اختيار رؤساء اللجان منها كما وضحنا سابقا ، وقد حدد لها القرار الوزارى القواعد والاجراءات التي تبين القيد فى الجداول وكيفية الاختيار منها .

وليست هناك أية ادارة معاونة لتلك اللجان سواء على الصعيد الفنى أو الادارى ، باعتبارها تتبع احدى ادارات وزارة العدل وهذا التنظيم يوضح جليا أنه لم يكن ينتظر منها أى من تلك اللجان الكثير.

وحيث ان دور تلك اللجان يقتصر على التوسط فى حل المنازعات بين الادارة والمواطنين ، ولايتعداه إلى ممارسة دورا رقابيا على الادارة ، أو تقديم المعاونة للأفراد سواء القانونية أو الادارية فى تعاملهم مع الادارة وحيث ان تشكيل اللجنة ووجود طرفى النزاع فيها وضرورة صدور قرارها بالأغلبية قد أدى إلى عجزها وتعقيد عملها ، حيث يمكن قانونا أن يصدر التوصية دون موافقة رئيس اللجنة حيث تنص المادة الثامنة من

القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أن " .... وتصدر اللجنة توصياتها بأغلبية آراء أعضائها فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذى منه الرئيس ، وتكون مداولات اللجنة سرية " وهذا يعني امكانية صدور التوصية دون موافقة الرئيس الذى يقوم بصياغتها . ومما قد يؤدى إلي صدورها بالمخالفة للقانون أو حتي قواعد العدالة إذا ما حدث تواطؤ - وهو أمر ليس مستبعدا - بين ممثل الجهة الادارية والطرف الآخر فى النزاع .

وإضافة إلي ذلك فإن الواقع ان رئيس اللجنة هو القائم على عملها ، فإذا انقصه الخبرة في مجال الفصل في المنازعات ، أو عدم المامة بقواعد القانون الادارى ، فإن ذلك سوف يؤدى إلى ضعف الآداء .

خاصة وان بعض أعضاء الهيئات القضائية قد أمضوا عمرهم حتى بلغوا الثامنة والستين من العمر (سن الاحالة للمعاش) في الدفاع عن الحكومة فلا يمكن بعد هذا العمر ان يقفوا منها موقفا حياديا ولو أرادوا[١] .

وإذا كان الوسيط فى فرنسا كما رأينا لايلزم أن يكون رجل قانون فإن عمله هو الوساطة والوصول إلى نوع من التصالح ، ولايشترط أن يكون ذلك استنادا إلى نصوص القانون أو حتى أحكام القضاء بل يمكن أن تقوم علي قواعد العدالة ، وهذا هو الغالب ، أما لجان التوفيق فإنها تختص بالفصل فى منازعات مدنية وتجارية وادارية فقط ولذا فعليها الالتزام بالقواعد القانونية الآمرة ، فكان لزاما ان يسيطر على عملها رجل قانون .

---

(١) د. جابر جاد نصار التوفيق فى بعض منازعات الدولة " دراسة مقارنة " دار النهضة العربية ص ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ .

المبحث الثاني

الاعتمادات المالية

لاشك ان الامكانيات المالية المتاحة أصبحت عاملا ضروريا ولازما لإنجاز أو القيام بأى عمل فى أى مجال من مجالات الحياة الآن. ولذا كان ضروريا القاء نظرة سريعة على الوسائل المالية المتاحة للوسيط لأنها توضح مدى فاعليته فى القيام بالمهام الموكولة اليه .

تدخل الاعتمادات المالية لمؤسسة الوسيط فى ميزانية رئيس الوزراء ، وهذا يعني ان الاعتمادات المالية للوسيط لا تدرج فى الميزانية العامة للدولة كبند مستقل مما يؤثر على استقلاله ، وهذا ما جعل البعض يطالب بأن تكون الاعتمادات الخاصة بالوسيط مدرجة فى الميزانية العامة مثل البرلمان والمجلس الدستورى [١].

وبالمقابل فإن الرقابة المالية التي تمارس على الوسيط محدودة ولا ينطبق عليه القانون الصادر فى ١٠ أغسطس ١٩٢٢ بشأن الرقابة المالية ، ولايوجد لديه مراقب مالى تابع لوزارة المالية ، وهذا يمثل ضمانه هامة لاستقلاله . وإن كان يخضع سنويا لرقابة جهاز المحاسبات.

ويذهب البعض فى فرنسا إلى أن الاعتمادات المالية المخصصة للوسيط غير كافية [٢]، وإن الزيادة التى تطرأ عليها غير كافية وذلك للنمو المتزايد فى الطلبات التي ينظرها ودوره المهم فى مجال الإصلاح الادارى .

(1) pauel legate , Rapport 1988 , p. 9.

(٢) كانت ٢٤ مليون فرنك فرنسى عام ١٩٩٧ .

وقد رفض باول ليجات وسيط الجمهورية السابق هذا الوضع واضعا فى اعتباره الفائدة التي تعود على الدولة من هذه المؤسسة ، فدون تدخل الوسيط ومفوضيه فإن واحدا من كل ثلاث طلبات سوف تتحول إلى قضية .

وذكر فى تقريره على سبيل المثال أنه فى عام ١٩٩١ تداولت فى المحاكم الادارية مايقرب من ١٠٠٠٠ قضية وكانت تكلفة الدعوي من ١٥ إلى ٢٠ ألف فرنك [(١)].

وبناء على ذلك يكون الوسيط قد وفر للدولة فى فرنسا عام ١٩٩١ نفقات تزيد على مائة مليون فرنك فى حين أن التكلفة الكلية للمؤسسة تقدر بـ ٣٥ مليون فرنك [(٢)].

وقد حاول الوسيط توسيع مجال عمله ، حيث اقترح التخفيف من شروط نظر الطلبات أمام الوسيط الا أن طلبه رفض ، ويرجع ذلك ولو جزئيا إلى عدم وجود امكانيات مادية لمواجهة زيادة الطلبات فى حالة الأخذ بهذا الاقتراح ويرى أن ضعف الامكانيات المادية قد أعاقت تطور الوسيط فى فرنسا ليصل إلى مستوى نظرائه فى الدول الاسكندنافية ، بالإضافة إلى ان هذا النقص قد يخلق ادارة بها ذات العيوب والسلبيات التي في الجهات الادارية الذى يتولى رقابتها .

وهناك الآن العديد من الأفكار حول تطوير فكرة الوسيط نظراً لما

---

(1) Rapport 1991 . p. 400.

(2) Rapport 1992 . p. 402.

قام به من انجازات وتكريس أهميته فى النظام الادارى الفرنسى ، ومن هذه الأفكار المقترحة الآن ، فرض لا مركزية فعلية فى عمل الوسيط على المستوى الاقليمى أى فى كل محافظة ، ولايكون الأمر قاصراً على المفوضين التابعين للوسيط والذى يتحكم تماما فى تنظيمهم واختصاصهم وذلك كما هو الأمر فى هذا المجال فى بريطانيا وإيطاليا ، ومن الاقتراحات المطروحة فى فرنسا أيضا إنشاء وسطاء يختص كل منهم باختصاصات معينة فى قطاع معين .

وربما لاتجد هذه الأفكار ترحيباً من البعض لارتباط الوسيط بفكرة أنه شخص وحيد وبشخصية الوظيفة ، الا أن بعض هذه الأفكار قد بدأ يأخذ طريقه فى التنفيذ مثل انشاء وسطاء فى بعض القطاعات فى الدولة.

وغنى عن القول في هذا المجال بالنسبة للجان التوفيق المنشأة بالقانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى مصر أنه لاتوجد ميزانية خاصة لها بل تدخل فى ميزانية وزارة العدل ، كما أن الوزارة لا تتكفل سوى بمرتبات رئيس اللجنة ومكافآت الموظفين التابعين لها والقائمين بأعمال السكرتارية فى اللجان ولا تضمن الوزارة مقار لهذه اللجان ، بل ان الكثير منها يجد صعوبة فى وجود مقر لها فى الجهة الادارية أو يخصص لها مقر غير لائق .

وكذلك فان ميزانية لجان التوفيق تدخل فى ميزانية وزارة العدل باعتبارها احدى ادارتها وليس لها ميزانية مستقلة وإن كان البعض قد

ذكر أن تكاليف هذه اللجان بصفة مبدئية تزيد على خمسين مليون جنيه، وتتمثل هذه التكاليف فى مكافآت أعضاء الأمانة العامة ورؤساء اللجان والعاملين فيها وتكاليف الأماكن المعده لذلك والسجلات والأوراق والآلات المستخدمة فى ذلك [١].

---

(١) محمد عزيز أحمد على - مقال " الرجوع للحق فضيله " صحيفة الأهرام - ١٧ مارس ٢٠٠١ سبق الاشارة اليه .

الباب الثانى

اختصاصات وسيط الجمهورية

ولجان التوفيق

يعد وسيط الجمهورية فى فرنسا الجهة الرئيسية للفصل فى المنازعات الادارية عن غير طريق القضاء ، وذلك نظرا لإتساع سلطاته جغرافيا وموضوعيا وشمول اختصاصاته فى هذا المجال .

ولا تقتصر اختصاصات الوسيط على تسوية المنازعات ، ولكنه يقوم أيضا برقابة عمل الادارة ، فيتولى الإبلاغ عن مظاهر سوء الادارة والتقدم بمقترحات الاصلاح الضرورية لها ولذلك فإن للوسيط دورا مزدوجا فهو جهة غير قضائية لتسوية المنازعات الادارية ، إضافة إلى أنه سلطة للرقابة والإصلاح الادارى .

أما لجان التوفيق فى مصر فإن اختصاصها قاصر على العمل على تسوية بعض أنواع المنازعات التى تنشأ بين الدولة أو أحد أشخاص القانون العام . وبين أشخاص القانون الخاص ، سواء من الأفراد العاملين فى الشخص العام أو من غير العاملين ، أو الأشخاص المعنوية الخاصة .

وقد حددت المادة ١ و ٤ من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ اختصاصات لجان التوفيق فقد نصت المادة الأولى على المنازعات التي يختص بها هذه اللجان ، فى حين نصت المادة الرابعة على المنازعات التي تخرج عن مجال اختصاص هذه اللجان .

وسوف نتناول الاختصاص من خلال بيان مجال الاختصاص ، والمنازعات الخارجة عن اختصاص الوسيط ولجان التوفيق ، ثم اجراءات التقدم للوسيط ولجان التوفيق ، ثم نتناول كيفية نظر المنازعة أو ممارسة العمل بصفة عامة للوسيط ولجان التوفيق ومايصدر عنه .

الفصل الأول

مجال الاختصاص

نصت المادة الأولى من قانون ١٩٧٣ على المبدأ العام لإختصاصات الوسيط وقد وسعت من مجال اختصاصه ، فى حين استبعدت بعض التصرفات والأنشطة من هذا الاختصاص وذلك فى بعض الحالات حفاظا على امتيازات الادارة ، أو لحجز هذا النشاط أو التصرف لاختصاص القضاء الادارى وحده .

وقد أتبع المشرع المصرى نفس الأسلوب حيث أوردت المادة الأولى من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ القاعدة العامة لاختصاص لجان التوفيق ، ثم بينت المادة الرابعة المنازعات التي تخرج عن نطاق اختصاص هذه اللجان ،

وسوف نتناول أولا مجال الاختصاص ثم ما استبعده المشرع سواء فى فرنسا أم فى مصر ، وأخيرا العلاقة بين اختصاص الوسيط ولجان التوفيق من ناحية واختصاص مجلس الدولة من ناحية أخرى

المبحث الأول

القاعدة العامة فى الاختصاص

ينص القانون الصادر ١٩٧٣ بشأن الوسيط فى مادته الأولى على قاعدة عامة لاختصاصات الوسيط توسع من مجال هذا الاختصاص ، بل تجعل اختصاص الوسيط هو الأصل ، حيث تنص على أن الوسيط يتلقى " الطلبات المتعلقة بعمل الادارة فى علاقاتها مع الأفراد ، ويشمل الأشخاص العامة الاقليمية والمؤسسات العامة وكل جهة أخرى تقدم خدمة عامة أو تعد كمرفق عام " .

ويتضح من هذا النص أن اختصاص الوسيط يشمل الجهات الادارية التابعة للدولة مباشرة كالوزارات والجهات الادارية المحلية وهى المحافظات والأقضية والقرى .

والواقع أنه يمكن القول أن مجال اختصاص وسيط الجمهورية فى فرنسا هو المجال التقليدى لتطبيق القانون العام ، أى ما يتعلق بالمرافق العامة الادارية ، وكذلك المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادى والتجارى ، وكذلك الأشخاص المعنوية الخاصة المكلفة بأداء خدمة عامة ، مثل شركة الاتصالات الفرنسية SNC وشركة البريد والشركة الفرنسية للاتصالات (فرانس تليكوم) وكذلك منظمات الضمان الاجتماعي والمعاشات وشركة التأمين ضد البطالة assurance chomage وشركات المساكن الشعبية HLM .

وكقاعدة عامة فإنه يدخل فى اختصاصاته كل قطاقاعات نشاط

الادارة بما في ذلك الدفاع الوطنى والشئون الخارجية .

ويشمل اختصاص الوسيط المنازعات بين الأفراد وتلك الجهات ، وكذلك تقييم عمل تلك الجهات وتحديد الأداء الأفضل لعملها .

ولايختص الوسيط برقابة القرارات الصادرة عن تلك الجهات فقط بل يمتد اختصاصه أيضا إلى تصرفاتها وسلوكياتها وبصفة عامة فإن وسيط الجمهورية هو المنوط به وحدة كافة مظاهر عمل الادارة تلك التي يمكن أن تؤدى إلى ظاهرة سوء الادارة .

وتعد المادة السادسة من قانون ٣ يناير ١٩٧٣ أساسا لمعيار وظيفى لاختصاص الوسيط ، حيث حددت اختصاصه بالطلبات والشكاوى التي يختصم فيها جهة تقدم خدمة أو مرفق عام ، وعلي ذلك فإن الشكوى ينبغى أن تتعلق بنشاط مرفق عام ، مما يعنى استبعاد تصرفات الادارة فى المجالات الأخرى من رقابة وسيط الجمهورية ، مثل ادارة الدومين الخاص ، ويبدو تشابه المنهج الذى إتبعه المشرع المصرى فى القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ مع ذلك الذى اتبعه المشرع الفرنسى فى قانون ٣ يناير ١٩٧٣ فيما يتعلق بتحديد الاختصاص ، فكذلك جاءت المادة الأولى من قانون لجان التوفيق بالقاعدة العامة لاختصاص تلك اللجان ، مع الاختلاف بالطبع فى نطاق الاختصاص حيث لايقتصر عمل اللجان على المنازعات الادارية بل يشمل المنازعات المدنية والتجارية ، حيث تنص المادة الأولى من قانون لجان التوفيق على أن " ينشأ فى كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة

لجنة أو أكثر للتوفيق فى المنازعات المدنية والتجارية والادارية التى تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة " .

ويتضح من ذلك ان اختصاصات لجان التوفيق تبدو أشمل من اختصاص وسيط الجمهورية فى فرنسا ، فيما يتعلق بنظر المنازعات ، فمجال اللجان لايقتصر على المنازعات الادارية فقط بل يمتد إلى المدنية والتجارية منها ، وكذلك فإنه لا يقتصر على المنازعات بين الادارة والأفراد بل يشمل المنازعات بين الادارة وموظفيها .

وقد أخرج المشرع المصرى ، وكذلك يفهم من القانون الفرنسى بشأن وسيط الجمهورية من اختصاص اللجان والوسيط المنازعات التي تنشأ بين الأشخاص الاعتبارية العامة بعضها البعض ، ويبدو ان المشرع المصرى قد أراد الا يحدث ازدواجا فى الاختصاص مكتفيا بنص المادة ٦٦ من قانون مجلس ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التي تنص على أن " تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوي والتشريع بإبداء الرأى فى المسائل والموضوعات الآتية " ... د- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزما للجانبين " وذلك كبديل للجوء المدعى أمام القضاء . ونرى ان ذلك امر يتفق وفلسفة انشاء وسيط الجمهورية فى فرنسا ولجان التوفيق فى مصر، التي ماقامت إلا لتخفيف العبء والمعاناة على الأفراد فى

تعاملهم مع الادارة ، ولم تنشأ لتبحث فى منازعات الجهات الادارية بين بعضها البعض ، فالفرض ان الهدف هو التخفيف على الأفراد وتجنيبهم شطط الادارة قدر الامكان ، أما جهات الادارة فى منازعاتها بين بعضها البعض ، فإن ذلك لايدخل فى اطار الهدف الذى من أجله انشئت هذه الجهات.

وإذا كان اختصاص وسيط الجمهورية يبدو أقل اتساعا من اختصاص لجان التوفيق فيما يتعلق بالمنازعات ، حيث يقتصر اختصاص الأول كما ذكرنا على المنازعات الادارية فى حين يمتد اختصاص اللجان إلى المنازعات التجارية والمدنية إلى جانب الادارية وكذلك فان اختصاص اللجان يشمل منازعات الادارة مع موظفيها وغيرهم من الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة فى حين أن اختصاص الوسيط يقتصر على المنازعات بين الادارة والأفراد فى البداية ثم أضيف أشخاص القانون الخاص المعنوية بعد ذلك ، ولا يختص بنظر المنازعات بين الادارة وموظفيها ، فإن اختصاص الوسيط يبدو أكثر اتساعا باعتبار أنه لايقتصر على المنازعات بين الادارة والأفراد ولكنه يشمل أيضا رقابة تصرفات وسلوكيات الادارة وتقديم الاقتراحات لعلاج مظاهر سوء الادارة ، ويبدو هذا الاختصاص فاعلا خاصة فى بلد مثل فرنسا .

المبحث الثانى

المنازعات التى لايختص بها وسيط الجمهورية ولجان التوفيق

يستثنى القانون الصادر فى فرنسا فى ٣ يناير ١٩٧٣ بشأن الوسيط بعض تصرفات وأنشطة الادارة من اختصاصه ، حيث نص على ضرورة ان يكون الطلب أو الشكوى تتعلق بنشاط مرفقى أى بنشاط مرفق عام كما استثنى المنازعات بين الادارة وموظفيها من اختصاص الوسيط .

وكما ذكرنا فإن المادة ٦ من قانون الوسيط تعد اساسا لمعيار وظيفى لتحديد اختصاص الوسيط ، حيث حددت ان الطلب يجب أن يختصم جهة تقدم خدمة عامة أو مرفق عام ، مما يعني استبعاد الأنشطة الأخرى التي تقوم بها الجهات الادارية ، أو الأشخاص المعنوية الخاصة المكلفة بأداء خدمة عامة مثل إدارتها للدومين الخاص .

وكذلك نجد أن قانون نشأة الوسيط قد قصر مجال اختصاصه على العلاقة بين الادارة والأفراد ، مستبعدا بذلك كافة المنازعات المتعلقة بقوانين ولوائح التنظيم الداخلى للادارة ، ويذهب البعض فى فرنسا إن هذا التوجه للمشرع يرجع إلى عدم التداخل فى الاختصاصات بين الوسيط والسلطة الرئاسية ، مستلهما فى ذلك النظام البريطانى [1].

ورغم ذلك فقد قبل الوسيط بعض المنازعات بين الادارة

(1) Benedicte Debuinay - op. cit., p. 65.

وموظفيها الذين انتهت خدمتهم ، حيث تدخل فى المنازعات المتعلقة بحساب المعاشات ودفع إعانة البطالة ، وقبل أيضا الشكاوى المتعلقة بالتعيين فى الوظائف العامة تلك المتعلقة بالاختيار من بين المتقدمين لاسيما عن طريق المسابقات ، وقد تبني قانون ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٧٦ الصادر بتعديل بعض أحكام قانون الوسيط هذه الممارسات .

ولكن مازال هناك الكثير من منازعات الموظفين العموميين خارجة عن اختصاص الوسيط مثل التسويات والترقيات ولذلك فإن من الأفضل إتاحة الفرصة للموظفين اللجوء للوسيط فى كافة منازعاتهم لاسيما ان هذه المنازعات تشغل مساحة كبيرة من عمل القضاء ، وإن نسبة كبيرة من الطلبات التي تقدم للوسيط ، تقدم من موظفين عموميين فى المجالات الداخلة فى اختصاصه ، وبلغت هذه النسبة عام ١٩٩٧ ٥ ,٣٪ من الحالات التي قام الوسيط بفحصها [١].

ويخرج أيضا عن اختصاص الوسيط ما يتعلق بالقرارات والتصرفات التي تتخذ في مجال التنظيم الداخلى للمرافق العامة ، وهو المجال الذى يرفض مجلس الدولة نفسه ان يفصل فيها .

أما الحدود الأخرى التي وضعها القانون لاختصاص الوسيط فإن الغرض منها عدم جعل الوسيط منافسا Rival للقضاء الادارى وسوف نتناول هذا الأمر فى العلاقة بين اختصاص الوسيط والقضاء الادارى .

وكما ذكرنا فإن المشرع الفرنسى قد سار على وضع مبادئ عامة

(1) Benedicte Delaunay , op. cit., p. 66.

سواء فى تحديده لاختصاص الوسيط أو للأمور التي يستبعدها من هذا الاختصاص .

وكذلك وضع المشرع المصرى قاعدة عامة لإختصاص لجان التوفيق فى المادة الأولى ، قام بتناول المنازعات التي أخرجها من اختصاص تلك اللجان بطريقة مفصلة ، حيث ذكر أنواع بعض المنازعات التي تخرج عن اختصاص اللجان .

وحيث حددت المادة الرابعة من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ ما يخرج عن اختصاص لجان التوفيق حيث نصت على أن ؛ عدا المنازعات :

- التي تكون وزارة الدفاع والانتاج الحربى أو أى من أجهزتها طرفا فيها .

- وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية .

- وتلك التى تفردها القوانين بأنظمة خاصة أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات المتعلقة بها عن طريق لجان قضائية أو إدارية أو يتفق على فضها عن طريق هيئات تحكيم يتولى اللجان المنصوص عليها فى المادة الأولى من هذا القانون التوفيق بين أطراف المنازعات التي تخضع لأحكامه " .

ونجد أن المشرع قد أخرج بعض المنازعات عن اختصاص لجان التوفيق مثل منازعات وزارة الدفاع أو أحد أجهزتها ، وهذا فى الواقع أمر غير مفهوم فلا يمكن الاحتجاج بدعاوى السرية حفاظا على الأمن

القـومى فطالمـا يمكن إثارة هذه المنازعـة أمـام القـضـاء فـلا يجـوز الاحـتـجـاج بهـذا ، حيث ان جلسـات القـضـاء علنيـة ، وأوراق الدعـوي متداولة ويمكن للكثير ممن لهم صفة الاطلاع عليها .

بل نجد رأيا يذهب إلى أن استثناء هذه المنازعات من اختصاص لجان التوفيق به شبهة عدم دستورية ، لإخلاله بمبدأ المساواة [١].

أما المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية مثل دعوى ثبوت الملكية ودعوى الاستحقاق ودعوى الانتفاع ودعوى الاستعمال ودعوى المسكن ودعوى الحكر ودعوي الارتفاق .فإنها منازعات أكثر تعقيداً مما استدعى استبعادها من مجال الوساطة .

وتعتبر المنازعة عينيه عقارية إذا تعلقت بحق عينى أصلى أو حق عينى تبعى على عقار سواء تعلقت بتقرير هذا الحق أو انكاره وتعتبر أيضا الدعوى المتعلقة بالحقوق العينية العقارية مثل الدعاوى المتعلقة بالرهن الرسمي والرهن الحيازى العقارى وحق الاختصاص وحق الامتياز الوارد على عقار وكذلك دعوي الشفعة .

وبصفة عامة فقد حددت المادة ١/٨٣ من القانون المدني هذه الحقوق فنصت على أن " يعتبر مالا عقاريا كل حق عينى على عقار بما فى ذلك حق الملكية وكذلك كل دعوى تتعلق بحق عينى على عقار ".

وبالنسبة للديون العقارية فهناك لجنة خاصة بها تسمي لجنة

(١) محمد ماهر أبو العنين - دعوى الالغاء ص ٧٧٤ - عبدالرحيم على - قانون لجان التوفيق ص ٢٣ هامش (١) .

تسوية الديون العقارية وهو ما يخرجها عن اختصاص لجان التوفيق [١].

وهناك أيضا منازعات لاتقبل بطبيعتها فكرة التوفيق أي الحلول الوسط التي تقوم عليها لجان التوفيق ، مثل الدعاوى التأديبية ، وهى من المنازعات الادارية بين الجهات الادارية وموظفيها ، ودعاوى الافلاس ، وهى دعوي تجارية ، ويمكن تصور التوفيق فيها خاصة وان الدولة أو أحد أشخاص القانون العام لايمكن أن تكون مدعيا عليها فيها تطبيقا لمبدأ ملاءة الدولة ، إلا أن القانون التجاري رسم طريقا آخر لمثل هذا التوفيق لضمان حقوق الدائنيين وهو الصلح الواقى من الإفلاس .

وكذلك من الدعاوي التى لاتقبل التوفيق أو الحل الوسط الدعاوى الجنائية وإن كان هناك اتجاها حديثا للوساطة فى بعض الدعاوى الجنائية التي كما يقول القانون الفرنسى " إذا تبين أن مثل هذا الاجراء - أى الوساطة " يمكن ان يضمن تعويض الضرر الذى أصاب المجنى عليه ويضع نهاية للاضطراب المترتب على الجريمة ويساهم فى تأهيل مرتكب الجريمة [٢].

وقد فهم البعض خطأ ماجاء بنص المادة الرابعة من قانون لجان التوفيق من استبعاد المنازعات التي تفردها القوانين بأنظمة خاصة لفض منازعتها [٣]، من أن المقصود بذلك قوانين الكادرات الخاصة مثل

---

(١) عبدالرؤوف عبدالمتولي - لجان التوفيق - ٢٠٠٢ ص ١٣.

(٢) مدحت عبدالحليم رمضان - الاجراءات الموجزة لإنهاء الدعوي الجنائية فى ضوء تعديلات قانون الاجراءات الجنائية - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ٢٠٠٠ ص ٢٢ .

(٣) انظر د/ جابر جاد نصار ، التوفيق في بعض منازعات الدولة - المرجع السابق ص ٥٤ ، ٥٥ .

قانون تنظيم الجامعات ، وقانون مجلس الدولة ، وقانون هيئة الشرطة ، فالواقع أنه لايوجد نصوص في كل هذه القوانين تتضمن أنظمة خاصة لفض منازعاتها ، فبعضها لم يفرده المشرع بتلك الأنظمة الخاصة مثل قانون تنظيم الجامعات ، وقانون هيئة الشرطة ولذلك فإن المنازعات التي تقع داخل الإطار الموضوعى لاختصاص لجان التوفيق يدخل فى اختصاصها ، وبعضها الآخر أفردها القانون المنظم لها بأنظمة خاصة لفض منازعاتها مثل قانون السلطة القضائية وقانون مجلس الدولة وقانون العمل وقانون التأمين الاجتماعى والسجل العينى وغيرها .

وتستبعد المادة الرابعة أيضا من اختصاص لجان التوفيق المنازعات التي يتفق على فضها عن طريق هيئات التحكيم ، والتحكيم كما عرفته محكمة النقض هو طريق استثنائى لفض الخصومات قوامه الخروج على طرق التقاضى العادية ، وما تكلفه من ضمانات ، ومن ثم فهو مقصور حتما على ما تنصرف اليه ارادة المحتكمين إلى عرضه على هيئة التحكيم .

وأخيرا يخرج عن اختصاص لجان التوفيق المنازعات التي تختص بها اللجان الادارية والقضائية ، مثل اللجان الادارية للإصلاح الزراعى وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا ان هذه اللجان تعتبر جهة قضائية مستقلة فى شأن ماخصها المشرع بنظرة من منازعات ، وقضت أيضا بأن اللجنة تلتزم فى ممارسة اختصاصها بما رسمه قانون المرافعات من

---

(١) نقض مدنى – الطعن رقم ٢٧٥ س ٣٦ق جلسة ١٩٧١/٢/١٦ مشار اليه لدى عبدالهادى متولى المرجع السابق ص ٢٤.

أحكام وماشرعه من اجراءات فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون ١٩٥٢/١٧٨ (١).

وقضت أيضا بأن اللجنة القضائية للإصلاح الزراعى تعتبر جهة قضائية مستقلة فى شأن ما خصها المشرع بنظره من منازعات ولذا فإن القرارات الصادرة من تلك اللجان تحوز قوة الأمر المقضى ، طالما صدرت فى حدود اختصاصها (٢).

ومن هذه اللجان أيضا لجان فحص المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن التأمين الاجتماعي (٣).

المنازعات المستثناة من وجوب اللجوء إلى لجان التوفيق

ولم يقتصر المشرع فى القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ علي استبعاد بعض المنازعات من اختصاص لجان التوفيق فى المادة الرابعة منه ، بل عاد واستثنى بعض المنازعات من تلك التى نص على اختصاصها بها بمقتضى المادة الأولى وهذا القانون .

---

(١) حكم الادارية العليا فى الطعن رقم ٣١٣١ س ٣٢ق جلسة ١٩٩٦/٣/٢٦ ، عبدالرؤوف عبد متولى- المرجع السابق ص ٢٢.

(٢) حكم الادارية العليا فى الطعن رقم ٢٠٣٧ س ٣٤ ق جلسة ١٩٩٦/٦/٢٥ المرجع السابق - ص ٢٣.

(٣) ومن هذه اللجان القضائية أيضا التي تخرج المنازعات التي يتم تسويتها عن طريقها عن اختصاص لجان التوفيق علي سبيل المثال .
اللجان القضائية للاصلاح الزراعى - لجان الفصل فى المنازعات الزراعية - لجنة التعويض عن تقليع النبابات واعدامها - لجان التحكيم الطبى - لجان التسوية الودية والتحكيم فى منازعات العمل الجماعية - لجنة القسمة بوزارة الأوقاف - لجان فحص طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، لجنة شئون الأحزاب - لجان الفصل فى طلبات تصحيح قيود الأحوال المدنية .
- راجع د. عبدالفتاح مراد - شرح قانون لجان التوفيق من ص ٦٨ إلى ص ١٠٢ .

وقد نصت المادة ١١ من القانون ٧/ ٢٠٠٠ على تلك المنازعات المستثناه من وجوب اللجوء إلى لجان التوفيق ، حيث نصت على الآتى " عدا المنازعات التي يختص بها القضاء المستعجل ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض والطلبات الخاصة بأوامر الأداء ، وطلبات إلغاء القرارات الادارية المقترنة بطلب وقف التنفيذ ، لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون ، إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول وفقا لحكم المادة السابقة ".

وقد استثنى المشرع هذه الحالات من وجوب اللجوء إلى لجان التوفيق نظراً لأنها أمور مستعجلة ، وقد وضعت لسرعة الفصل فيها ، حتي ان اللجوء إلى لجان التوفيق يناقض الحكم من اللجوء إليها .

وتحدد المادة ٤٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الاختصاص فى القضاء المستعجل حيث تنص على أن " يندب فى مقر المحكمة الابتدائية قاض من قضاتها ليحكم بصفة مؤقتة ومع عدم المساس بالحق فى المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت .

أما فى خارج دائرة المدينة التي بها مقر المحكمة الابتدائية فيكون هذا الاختصاص لمحكمة المواد الجزئية - على أن هذا لا يمنع من اختصاص محكمة الموضوع أيضا بهذه المسائل إذا رفعت اليها بطريق التبعية "

أما طلب وقف التنفيذ فى دعاوي الالغاء أمام القضاء الادارى فإنها لابد وان يكون تابعا لطلب الالغاء الموضوعى ، بمعنى انه لابد من طلبه فى عريضة دعوى الالغاء ولايجوز المطالبة به استقلالا ، وإلا حكم بعدم قبوله .

كما وأن المحكمة الادارية العليا تذهب إلى أن الحكم فى الشق المستعجل من الدعوى حكم وقتى حيث يقف أثره عند الحكم فى الموضوع حيث قضت بالآتى " وحيث أنه يبين من الاطلاع على تقرير الطعن الماثل أنه يتعلق بالحكم الصادر فى الشق العاجل من الدعوى رقم ٤٠٦٣ س ٤٠ ق المحكوم فيه بجلسة ١٩٨٨/٧/٧ وحيث ان الثابت من ملف الطعن ان محكمة القضاء الادارى قد أصدرت حكمها فى الشق الموضوعى من الدعوى المذكورة وقضت بجلسة ١٩٩٠/٢/٢٠ بقبول الدعوى شكلا وفى الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه وإلزام جهة الادارة المصروفات .[1]

وحيث ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الحكم فى الشق المستعجل من الدعوى حكم وقتى ، يقف أثره عند الحكم فى موضوع الدعوي ، ومؤدى ذلك ان الحكم فى طلب وقف التنفيذ ، يصدر بسقوط الحكم فى الموضوع ومن ثم يكون الاستمرار فى نظر الطعن ، وفى الحكم الصادر فى طلب وقف التنفيذ غير ذى موضوع ، مما يتعين معه الحكم باعتبار الخصومة منتهية فيه - ومتى كان ذلك فإنه لا مناص من

---

(١) حكم الادارية العليا فى الطعن رقم ٢٣١٩ س ٣٤ ق جلسة ١٩٨٤/٦/٢٦ الموسوعة ج ٤٦ ص ٩٠٢ إلى ٩٥٣ - مشار إليه لدى عبدالرؤوف عيد المتولى المرجع السابق - ص ٢٩٢٢٨ .

الحكم باعتبار الخصومة منتهية فى الطعن والزام الجهة الادارية الطاعنة بالمصروفات " .

ويستثنى أيضا من وجوب اللجوء إلى لجان التوفيق منازعات التنفيذ وتنص المادة ٢٧٥ من قانون المرافعات على أنه " يختص قاضى التنفيذ - دون غيره - بالفصل فى جميع منازعات التنفيذ ، الموضوعية والوقتية ، أيا كانت قيمتها كما يختص بإصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ .

ويفصل قاضى التنفيذ فى منازعات التنفيذ الوقتيه بوصفة قاضيا للأمور المستعجلة " .

ويخرج عن اختصاص لجان التوفيق الاستشكال فى الأحكام سواء المقدمة من القضاء العادى أو القضاء الادارى .

والاستشكال فى تنفيذ الحكم ينبغى أن يبنى على وقائع جدت بعد صدور الحكم ، وذهبت المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد " ان مناط قبول الأشكال فى تنفيذ الحكم ، سواء بطلب وقف تنفيذ الحكم مثار الأشكال أو الاستمرار فى تنفيذه ان يكون مبناه وقائع جدت بعد صدور الحكم تمثل عقبة طارئة فى سبيل التنفيذ فتبرر رفع الأشكال[1].

ويخرج كذلك بمتقضى المادة ١١ من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ من اختصاص لجان التوفيق المنازعات المتعلقة بالأوامر على العرائض .

---

(١) حكم الادارية العليا فى الطعن رقم ١٩٩٤ س ٤١ ق جلسة ١٩٩٥/١٢/٣ ، الموسوعة ج٤٦ ص ٩٠٢ إلى ٩٥٣ - مشار اليه فى المرجع السابق ص ٣٠.

والأمر على عريضة يتضمن إذنا للطالب بإتخاذ اجراء معين خوله القانون اتخاذه بعد استئذان القاضى ، منعا لتعسف الخصوم فيما بينهم مثل طلب أحد الخصوم انقاص ميعاد الحضور بالنسبة للخصم الآخر (مادة ٦٦ مرافعات) وتنظم المادة ١٩٤ ، ١٩٥ من قانون المرافعات الأوامر على العرائض ولا تختص كذلك لجان التوفيق بالمنازعات التى ينبغى على المدعى فيها اللجوء إلى أوامر الأداء ، وهى الأوامر التي نظمها المشرع فى المواد من ٢٠١ الى ٢١٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية ، وتحدد المادة ٢٠١ من هذا القانون أحوال اللجوء إلى أوامر الأداء فتنص على أنه " استثناء من القواعد العامة فى رفع الدعاوى ابتداء ، تتبع الأحكام الواردة فى المواد التالية ، إذا كان حق الدائن ثابتا بالكتابة وحال الأداء ، وكان كل ما يطالب به دينا من النقود معين المقدار أو منقولا معينا بذاته أو بنوعه أو مقداره وتتبع هذه الأحكام إذا كان صاحب الحق دائنا بورقة تجارية واقتصر رجوعه على الساحب أو المحرر أو القابل أو الضامن الاحتياطى لأحدهم .

أما إذا أراد الرجوع على غير هؤلاء وجب عليه اتباع القواعد العامة فى رفع الدعوى .

وأخيرا يستثنى من اختصاص لجان التوفيق طلبات الغاء القرارات الادارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ ، وقد ذكرنا ان طلب وقف تنفيذ القرار يشترط لقبوله ان يقترن بطلب الالغاء فى صحيفة واحدة ولايقبل طلب وقف التنفيذ استقلالا عن طلب الغائه [١].

(١) حكم الادارية العليا فى الطعن رقم ٤١٣٧ س ٤٠ق جلسة ١٩٩٧/٢/١٨ المرجع السابق - ص ٣٥.

المبحث الثالث

حول اختصاص الوسيط والقضاء الادارى

أهتم المشرع الفرنسى ببيان نمطى الرقابة وتجنب الخلط بينهما ، وذلك من أجل الا يقلص من اختصاصات القضاء الادارى لصالح الوسيط، ويرجع ذلك إلى أن هناك نوع من التنافس فى الاختصاص بين الجهتين أى الوسيط والقضاء الادارى .

ويبدو هذا التنافس رغم ان اختصاصات الوسيط تبدو أكثر اتساعا من اختصاصات القضاء الادارى فى فرنسا ، حيث لايقتصر اختصاص الأول على تسوية المنازعات الادارية ، بل أنه يتولى رقابة بعض التصرفات الادارية التي لا تخضع لرقابة القضاء ، فالوسيط ليس معنيا فقط بالتزام الادارة بالقانون ، ولكن أيضا بتصرفات الادارة فى مجال الحفاظ على السير الحسن للمرفق العام ، وذلك فى كافة جهات الادارة التي تخضع للقضاء الادارى بما فيها المرافق العامة الصناعية والتجارية والأشخاص المعنوية الخاصة المكلفة بخدمة عامة ، حيث ان رقابة الوسيط لا تؤسس فقط على مشروعية تصرفات الادارة ، ولكن أيضا على فكرة حسن سير المرفق العام ، مما يتيح له رقابة كاملة لملائمة القرار الادارى وكذلك فإن الوسيط يراقب التزام الادارة فى قراراتها وتصرفاتها جانب العدالة equite ، مما يتيح له ان يتدخل فى بعض الأحيان فى قرارات وتصرفات قد تكون مطابقة للقانون ولكنها تتسم بالظلم البين manifestement inequitables إضافة إلى أن الطعن أمام الوسيط أكثر سهولة وأقل تكلفة moin couteux ، كما أنه يقوم بالتسوية ويعطى نتائج أكثر سرعة من القضاء .

وبالرغم من ان الوسيط - كما ذكرنا - لايختص بالفصل فى المنازعات بين الادارة وموظفيها ، وان مدى ما يتمتع به من سلطات أقل من ذلك الذى للقضاء ، حيث ان التوصيات أو التعليمات التي تصدر منه بعد فحص الطلبات والشكاوى لا تحوز قوة الأمر المقضى ، أو حتى قوة الأمر المقرر decidee ،والواقع أن دور الوسيط الحقيقى ليس الرقابة على أعمال الادارة كما هو الحال بالنسبة للقضاء الادارى ، ولكن دوره في غالب الأحوال أن يبصر الادارة ويأخذ بيدها إلى اعادة النظر فى التصرفات الخاضعة لاختصاصه ، ولذلك فإن توصياته - رغم أنها ليست ملزمة - فانها غالبا ما يترتب عليها نتائج ايجابية .

وقد قدم النظام القانونى الفرنسى كل من القضاء الادارى ووسيط الجمهورية بإعتبارهما جهتان متميزتان فى عملهما ، حيث يختص القضاء وحدة برقابة مشروعية القرار الادارى والتعويض عنه ، اما الوسيط فإنه يحث الادارة على أن تعيد النظر فى تصرفاتها التي تخالف قواعد العدالة والمنطق السليم .

وهذا التقديم لكل من الجهتين لم يمنع القضاء الادارى الفرنسى ان يتناول فى رقابته عناصر الملائمة فى القرارات الادارية ، كما ان وسيط الجمهورية يتحقق أولا من مشروعية القرارات قبل ان يقدر توافر العدالة فيها من عدمه أو أنها مطابقة لحسن سير المرافق العام (١).

---

(١) ذكر باول ليجات الوسيط السابق فى أخر تقرير له " انه عندما يقدر تعثر سير المرفق فإنه سيجد نفسه في وضع قاضى المشروعية وقاضى ملائمة أيضا " ويمارس سلطاته فى التقدير بالنظر إلى تصرفات الموظفين تجاه المنتفعين ومطابقة قراراتهم للنصوص التي تحدد مهمة المرفق العام التي ينبغى أن يضطلع بها .

ولكن رقابة وسيط الجمهورية لملائمة القرارات الادارية غالبا ما تذهب إلى مدى أبعد وأكثر صراحة من رقابة القضاء لها ، كما وان الوسيط يمكن ان يؤسس قراره على اعتبارات العدالة فى حالة ما إذا كان القرار الصادر من الادارة مطابقا للقانون .

ولايوجد أى تقسيم للاختصاصات بين الوسيط والقضاء الادارى - فى مجال المنازعات الا تلك المنازعات الادارية التي أخرجها المشرع الفرنسى من اختصاص الوسيط - وذلك على العكس مما هو مطبق فى بريطانيا حيث لا يختص المفتش البرلماني إلا بتلك المنازعات التي لايتيح القانون للأفراد أى وسيلة أخرى للطعن فيها ، بل إن مجال اختصاص وسيط الجمهورية فى فرنسا إذا تعلق الأمر بتسوية منازعة لايكاد يخرج عن مجال اختصاص القضاء الاداري فى مجال المنازعات الادارية ، ومن حق الفرد أن يلجأ للوسيط قبل أن يرفع دعوي قضائية ، ويمكن للوسيط ان يقرر عدم شرعية القرار الادارى قبل ان ينظر القضاء فى الأمر .

وليس لرأى الوسيط أى أثر على الحكم القضائى فى المنازعات التي ترفع بعد ذلك للقضاء [(1)].إضافة إلى أن المشرع الفرنسى لم يجعل من اللجوء للوسيط سببا من أسباب قطع مدة الطعن أمام القضاء ، أى أن تقديم الطلب أو الشكوى للوسيط بشأن منازعة ادارية لايؤدى إلى قطع مدة الطعن أمام القضاء فى دعوي الإلغاء فتبقى شهرين من تاريخ

==التقرير الصادر عام ١٩٩١ ص ٢١٤ - مشار إليه لدى Delaunay - المرجع السابق ص ٦٨ هامش ١

(1) cf . CE ., 13 mars 1987 mme Aplee Fabre , Recueil , p. 98.

النشر أو الاعلان أو العلم اليقيني ، وبذلك فإن الطالب يعرض نفسه لمخاطر سقوط الحق لفوات الميعاد إذا لجأ مسبقا للوسيط مما يؤدى إلى عدم امكانية الطعن اللاحق أمام القضاء إلا فى حالة عدم خضوع الدعوي لمواعيد دعوى الإلغاء ، كدعاوى القضاء الكامل .

والواقع أن هذا التوجه للمشرع الفرنسى يزيد من مخاطر حرمان الأفراد من اللجوء للقضاء في حالة تقدمهم للوسيط ، وعلى العكس أيضا فإنه يحد من حالات اللجوء للوسيط للحرص على اللجوء للقضاء.

ولذلك فإن الوسيط يبادر بإستلام الملفات المتعلقة بالطلبات والشكاوى التي تصله له ويبادر بفحصها ، وقبل كل شيئ فإنه يخطر الطالب بمخاطر سقوط حقه فى الطعن القضائى لفوات الميعاد .

وقد ذهب بعض الفقهاء فى فرنسا [1]، إلى أن وسيط الجمهورية يمكنه ان يراقب سير العمل فى مرفق العدالة مثل أى مرفق عام آخر ، وذلك مثل الامبودسمان فى السويد وفنلندا ، فالمادة الأولى من قانون ١٩٧٣ تمنحه اختصاص تلقى الطلبات المتعلقة بسير كل الهيئات والجهات المكلفة بتقديم خدمة عامة ولم تستبعد صراحة الرقابة على سير المحاكم . ومع ذلك فإن جانب آخر من الفقه الفرنسى رأى أن عبارات المادة الأولي المشار اليها قد استبعدت المحاكم من مجال اختصاص الوسيط فهي لم تنص إلا على الطلبات التعلقة بالعلاقة بين " الجهات الادارية " والأفراد ، وليس المحاكم والمتقاضيين أمامها ، كما وان تفسير الرأى الأول يبدو متناقضا مع نص المادة الثانية حيث تكفل

---

(1) cf. Benedicte Delaunay - op. cit., p. 69.

المشرع فيها بحماية اختصاص القضاء فى مواجهة الوسيط فجاء نصها أن " وسيط الجمهورية ليس له حق التدخل فى نزاع معروض أمام احدى المحاكم وليس له الحق فى اعادة مناقشة الحيثيات التي صدر بناء عليها حكم قضائى " .

ويتضح ان هذا النص يحظر على الوسيط ان يتدخل فى عمل المحاكم سواء فى الاجراءات فلا يحق له ان يدخل فى الدعوى ، أو أن يبدى رأيه فيها أثناء تداولها أمام المحكمة وليس له حق نقد أو الاعتراض على أى حكم قضائى ، ومثله مثل أى سلطة أخرى فإنه يخضع لقوة الشئ المقضى به التي يتمتع بها الحكم القضائى .

وعلى العكس من ذلك فإن الامبودسمان فى السويد يختص بالعمل على حسن سير العدالة ، ويمكنه ان يتدخل فى حالة الخطأ البين فى حكم قضائى erreur evidente.

ويمكن للامبودسمان فى السويد ان يوقع غرامة على القضاة نتيجة لإهمال يقع منهم ، ويمكنه ان يجرى تحقيق مع القاضى .

وفى هذا الصدد نجد أن وسيط الجمهورية قد قرر عدم الاختصاص بالنسبة لـ ٦,٨٪ من الطلبات المقدمة اليه عام ١٩٩٧ على أساس عدم التدخل فى عمل المحاكم (١).

ومع ذلك فقد عمل وسيط الجمهورية فى فرنسا على التخفيف من هذه القواعد التي تحظر تدخله فى الاجراءات القضائية ، فقبل الطلبات

(1) ebid p. 70.

والشكاوى التي تتناول البطء lenteur فى الاجراءات أو الاهمال وسوء نية الادارة فى العمل على تأخير الفصل فى الدعاوى .

وكذلك فإن الوسيط لايقوم برفع يده عن المنازعة فور تقديم الطعن القضائى بشأنها ، فلا يمنع القانون من ان يصدر توصياته وإرسالها إلى الجهة الادارية المعنية .

وبالنسبة للحظر القانوني بإعادة مناقشة وبحث صحة أو قانونية حكم قضائي ، فإن ذلك لا يمنع الوسيط من التصدى لمنازعة سبق صدور حكم قضائى فيها ولا يكون هذا الحكم قد تعرض لموضوع النزاع ، كأن يكون الحكم بعدم الاختصاص أو عدم القبول أو عدم جواز نظر الدعوى .

وكذلك فإن وسيط الجمهورية له أن يتدخل لدى الادارة عندما يكون تنفيذ حكم قضائى سوف يترتب عليه نتائج ظالمه ، فهو فى هذه الحالة لايعيد مناقشة شرعية الحكم القضائى أو صحته ، ولكنه يتوخى تحقيق العدالة التي تبدو أنها خارج نطاق الحكم ، ومن خلال ذلك الدور للوسيط فإن حتى يصل لنتيجة مع الادارة لتوقى النتائج التي سوف تترتب على تنفيذ الحكم فسوف يضطر إلى توجيه انتقادات إلى هذا الحكم القضائى ، وهو الأمر الممنوع عليه أصلا .

وقد منح القانون الصادر فى ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ للوسيط الحق فى الاستمرار فى نظر الطلب أو الشكوى حتى فى حالة رفع دعوى أمام القضاء بشأنها ، وان يصدر توصية فى الموضوع .

اختصاص الوسيط فى تنفيذ الأحكام القضائية

ومن ناحية أخرى فقد منحه المشرع بمقتضى هذا التعديل اختصاصا بالغ الأهمية وهو سلطة تنفيذ الأحكام القضائية حيث منحه هذا القانون الحق فى اصدار أمر لجهة الادارة بتنفيذ حكم قضائى خلال مدة معينة ، وإذا لم تمتثل فإنه يعد تقريرا خاصا بهذا وينشره فى الجريدة الرسمية ، وهو يمثل ضغطا أدبيا شديدا على الادارة ، وفى هذا نجد أن القانون يمنح الوسيط سلطة الأمر فى مواجهة الادارة فى حين يحرم القضاء الادارى منها ، ومع ذلك فإن الوسيط هنا لا يعتبر منافسا للقضاء الادارى ولكن بمثابة مساعد له auxiliaire.

ويستطيع المحكوم لصالحهم فى الأحكام القضائية أو من لهم مصلحة فى تنفيذها (كالخلف الخاص أو العام) اللجوء للوسيط فى حالة عدم تنفيذ الادارة الحكم الذى يقوم ببذل مساعيه واتخاذ كافة الاجراءات الضرورية من جانبه لتنفيذ الحكم فإذا ما أخفق من خلال ذلك فى التنفيذ فإنه يلجأ كمرحلة أخيرة إلى استخدام سلطته فى الأمر بتنفيذ الحكم .

وتوجد جهة أخري حددها المشرع يمكن أن تساعد المحكوم لهم فى تنفيذ الأحكام القضائية وهذه الجهة هى قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الذى يمكن أن يلجأ اليه الصادر لصالحهم الأحكام القضائية إذا ما قابلتهم صعوبات فى التنفيذ ، ولكن هذا القسم لايختص إلا بتنفيذ أحكام القضاء الادارى وبذلك يعتبر الوسيط هو الجهة الوحيدة التي يمكن ان تقدم المساعدة للمتقاضين لتنفيذ أحكام القضاء العادى .

إضافة إلى أن قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة لم يكن له سلطة الأمر بتنفيذ الحكم حتى وقت قريب فى حين ان الوسيط يملك هذه السلطة .

وتدعيما لفعالية قسم التقرير والدراسات فى تنفيذ الأحكام القضائية صدر قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ الذى منح مجلس الدولة الاختصاص بفرض غرامات تهديدية astreintes وذلك عندما لا تجدى الاجراءات التي يتخذها القسم للعمل على تنفيذ حكم ، إضافة إلى العلاقات الوطيدة للقسم مع المحاكم الادارية باعتباره قسم من أقسام مجلس الدولة ، وكذلك فإن ذكر هذا الاجراء فى صيغ اعلان أحكام القضاء الادارى يجعل الغالبية العظمى ممن يصدر لصالحهم الأحكام من القضاء الادارى يلجأون إلى هذا القسم (١).

ويقوم بين الجهتين نوعا من التعاون ، حينما يلجأ اليهما معا الصادر لصالحه الحكم وذلك بتنسيق العمل بينهما تحقيقا للفعالية .

وقد رأى المشرع الفرنسى تدعيم سلطة القضاء الادارى فى تنفيذ أحكامه فأصدر قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ (٢). الذى منح لمحاكم القضاء الادارى فى فرنسا وهى المحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف الادارية ومجلس الدولة سلطة الأمر un pouvoir d'injouction والغرامة

---

(١) تقدم للوسيط عام ١٩٩٧ ممن صدر لصالحهم أحكام من القضاء الادارى فى حين تقدم لقسم التقرير والدراسات فى مجلس الدولة فى السنة ذاتها ٣٥٥ طلبا .

(٢) القانون رقم ٩٥/١٢٥ بشأن تنظيم المحاكم والاجراءات المدنية والجنائية والادارية - منشور فى الجريدة الرسمية فى ٩ فبراير ١٩٩٥ ص ٢١٧٥ .

(art . l. 8 - 2 al 8 - 4 du code des tribunaux administratifs et cours a dministratives d'appel .) .

التهديدية للتغلب على معوقات تنفيذ الأحكام الصادرة عنها .

وتطبيقا لهذا القانون يمكن للمحاكم ان تذكر فى الحكم القضائي اجراءات التنفيذ ، حيث يتضمن ويحدد وقت التنفيذ ، وان يصدر أيضا أمراً بالغرامة التهديدية . وفى حالة عدم التنفيذ بعد كل ذلك من جانب الادارة فإن المتقاضين يمكنهم الرجوع مرة أخرى إلى المحاكم الادارية أو محاكم الاستئناف الادارية الصادر عنها الحكم ، وكذلك الى مجلس الدولة لاتخاذ الآليات التي منحها القانون رقم ٩٥/١٢٥ المشار اليه للعمل على تنفيذ الأحكام القضائية [١].

وقد عمل المشرع الفرنسى على تقوية علاقات التعاون بين الوسيط والقضاء ، حيث الزم نائب رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لديوان المحاسبة بالقيام بالدراسات التي يطلبها الوسيط .

ومن خلال ما سبق نرى أن الوسيط فى فرنسا يعمل على توسيع اختصاصاته بالرغم من المحظورات التي تقف عائقا أمام ذلك .

وإذا نظرنا إلى العلاقة بين اختصاص لجان التوفيق والقضاء الادارى فى مصر فاننا سوف نجد نوعا من الازدواجية فى هذا الاختصاص حتى إن المرء ليتسأل الم يكن من الاجدى تفعيل بعض اختصاصات مجلس الدولة وفقا لنصوص قانونه من انشاء هذه اللجان وما تتكلفه من نفقات باهظة ، وما يترتب على اللجوء اليها من إطالة أمد النزاع دون جدوى تذكر .

(١) قدم للمحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف الادارية فى فرنسا عام ١٩٩٧ ١١٠٦ طلبات عن أحكام لم تنفذ .

وهذه الازدواجية تبدو واضحة ، فى نص المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ التى تنص على انشاء لجنة أو أكثر فى كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ، وذلك للتوفيق فى المنازعات المدنية والتجارية والادارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة وما تنص عليه المادة ٥٩ من قانون مجلس الدولة من أنه "يجوز أن يندب برياسة الجمهورية وبرياسة مجلس الوزراء وبالوزارات وبالمحافظات والهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المحافظين أو رؤساء تلك الهيئات مستشارون مساعدون أو نواب للعمل كمفوضين لمجلس الدولة للاستفادة بهم فى دراسة الشئون القانونية والتظلمات الادارية ومتابعة ما يهم رياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة لدى المجلس أو ما للمجلس لديها من مسائل تدخل فى اختصاصه طبقا للقوانين واللوائح ".

ويعتبر المفوض ملحقا بإدارة الفتوى المختصة بشئون الجهة التي يعمل بها وتبين اللائحة الداخلية النظام الذى يسير عليه هؤلاء المفوضين فى أعمالهم " .

وعلى ذلك فإن أعضاء مجلس الدولة المنتدبين للعمل كمفوضين فى تلك الجهات يمكنهم أن يلعبوا دورا كبيرا فى تسوية الكثير من المنازعات التي تكون هذه الجهات طرفا فيها ، ولا يقتضى الأمر سوي تعديل بسيط فى القانون لتمكين الأفراد بتقديم التظلمات الى هؤلاء

المفوضين مباشرة [١].

ولا يقتصر الأمر على هذا النص فيما يتعلق بازدواجية الاختصاص بين لجان التوفيق ومجلس الدولة ، فنجد أن هذا الخلط يبدو أكثر وضوحا إذا استطلعنا نص المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة حيث تنص على أن " لمفوض الدولة ان يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي يثبت عليها قضاء المحكمة الادارية العليا فى خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية اثبتت فى محضر توقع من الخصوم أو من وكلائهم ، وتكون للمحضر فى هذه الحالة قوة السند التنفيذى وتعطى صورته وفقا للقلواعد المقررة لإعطاء صورة الأحكام وتستبعد القضية من الجدول لإنتهاء النزاع فيها وإن لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى ان تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها ويجوز منحها للطرف الآخر " .

وكان من الأجدر والأكثر فائدة وفاعلية ان يعيد المشرع تنظيم وتقوية اختصاص المفوض فى مجال تسوية المنازعات لدى عرض المنازعة عليه لتهيئتها للحكم فالمفوض يقوم بدراسة الدعوي دراسة وافية وله أن يتخذ من الاجراءات تحقيقا لذلك مثل الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول علي ما يكون لازما من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع الذى يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث فى الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من اجراءات التحقيق.

---

(١) محمد ماهر أبو العنيين – دعوى الالغاء – ص ٧٧٣.

ويقوم المفوض بعد كل ذلك بايداع تقرير يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدى رأيه مسببا [١].

ونجد من خلال ذلك ان المفوض هو الأجدر فى امكانية الوصول إلى تسوية للمنازعة المعروضة عليه ممارسة لاختصاصه ، ولديه كافة الامكانات التى تتيح له بحث الأمر من كافة جوانبه ، فإن تمت التسوية فقد تم إنهاء النزاع دون اللجوء للمحكمة ، وإن لم تتم التسوية فقد هئ الدعوى ، ولم يمد أمد النزاع ، ومرة أخرى إن المرء ليتسأل عن جدوى لجان التوفيق !

(١) المادة ٢٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة

الفصل الثانى

اتصال الوسيط بالمنازعة

وسلطاته في حسم النزاع

نتناول كيفية اتصال الوسيط فى فرنسا ولجان التوفيق فى مصر بالمنازعة وبمعنى آخر كيفية تقديم الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة لطلباتهم وكذلك السلطات التي يملكها وسيط الجمهورية أو اللجان لحسم النزاع المعروض عليها والأسس التي تقوم عليها أعماله

المبحث الأول

اتصال الوسيط بالمنازعة

يقوم نظام الامبودسمان فى الدول الاسكندنافية وهو الأكثر شهرة علي نظام الرقابة التلقائية لسير المرافق العامة ، فى حين لايملك وسيط الجمهورية فى فرنسا هذا الحق أى حق تحديد المنازعة والنظر فيها دون أن يتقدم اليه ذوى الشأن بطلب أو شكوى ، حيث يبقى تدخله مرهونا بطلب يقدم اليه ، بل ان الطلب لايقدم اليه مباشرة بل من خلال أحد أعضاء البرلمان .

وذلك على العكس من كيفية اتصال لجان التوفيق بالمنازعة ، حيث تتميز بسهولة ويسر الاجراءات فالأمر يقتصر علي تقديم طلب للجنة متضمنا اسماء وبيانات الخصوم وموضوع الطلب ومذكرة شارحة ، وذلك على النحو التالي .

الفرع الأول

تقديم الطلبات

ذكرنا ان وسيط الجمهورية فى فرنسا لا يملك حق التصدى للمنازعة ، بمعني أن يقوم بإجراء تحقيق من تلقاء نفسه استقلالا عن أى طلب ، أى أنه لا يجوز له أن يقوم بالرقابة التلقائية لسير المرافق العامة على غرار الهيئات الرقابية corpsd'inspection ، أو الهيئات الحكومية المعنية بالاصلاحات الادارية وذلك على العكس من كافة أنظمة الأمبودسمان فى أوربا - عداها بريطانيا وايرلندا - الذين لديهم سلطة الرقابة التلقائية [١].

ومعني ذلك أن وسيط الجمهورية فى فرنسا لايبدأ عمله إلا اعتبارا من وصول الطلب اليه .

وكان قانون ١٩٧٣ بشأن إنشاء الوسيط يقصر الطعن أمام الوسيط على الأفراد ، ثم صدر قانون ٦ فبراير ١٩٩٢[٢]. الذى أعطى الحق للأشخاص المعنوية للطعن أمام الوسيط بنفس شروط الأشخاص الطبيعيين [٣].

وكما هو الحال فى أى مطالبة قضائية ، فإن مقدم الطلب يجب

---

(1) Fgazier et Y. Cannac , les autorites administratives independantes etudes et documents , 1983 - 1984 p. 36.

(٢)القانون رقم ١٢٥ /٩٢ بشأن ادارة اقاليم الجمهورية - سبق الاشارة اليه - المادة ٩ .

(٢) شكلت الأشخاص المعنوية بنسبة ٧,٤٪ من مقدمي الطعون أمام وسيط الجمهورية فى فرنسا عام ١٩٩٧ ، المرجع السابق Delaunay.

ان يكـون له مصلحة فى طلبه أو شـكواه ، فـلا يطعن أمام الوسيط إلا بمناسبة منازعة خاصة به ، أى أن الطالب لا يمكنه أن يعترض أو يخاصم إلا قرارا فرديا ، يوجد هو فى مركز متميز بالنسبة له مما يجعل له مبرر لمخاصمة الجهة المقدم ضدها الطعن ولايشترط مدة معينة يتم التقدم بالطلب للوسيط خلالها ولكن على الفرد أن يقوم بالمحاولات اللازمة مع الادارات المعنية قبل اللجوء للوسيط .

ويلزم ان يشـمل الملف المحـول للوسـيط على كـافـة البيـانات والأوراق التي تمكنه من فحص النزاع ، ويشمل ذلك ردود الادارة على المحاولات التي بذلها مقدم الطلب قبل اللجوء للوسيط ويعد ذلك شرطا ضروريا ليتولى الامبودسمان النظر فى الطلب أو الشكوى فى الدول الاسكندنافية ، حيث يشترط أن يكون الملف معد مسبقا ، والا يكون قد تم التوصل إلى حل مرضى للمشكلة أو النزاع عن طريق التظلم الولائى أو الرئاسى . وقد أخضع المشرع الفرنسى الطعون الادارية المتعلقة بالضرائب والتأمينات الاجتماعية لتنظيم محدد وشكلى فينبغى أن يتبعه الأفراد قبل لجوئهم للوسيط .

ففى المجال الضريبى ينبغى أن يرسل الطلب إلى مدير الضرائب[١]، ويقدم الطلب إلى لجنة الطعون بالنسبة للتأمينات الاجتماعية .

والطعون أمام وسيط الجمهورية فى فرنسا مجانية ولا تخضع لأى شكلية ، إذ يكفى خطاب عادى موقع من الطالب يعبر فيه عن ارادته حتي يتولى الوسيط المنازعة ، وان يوضح موضوع المطالبة والحجج

---

(١) قانون ٢٧ ديسمبر ١٩٦٣.

التي تؤيد وجهة نظره ، ويطلب من عضو البرلمان المقدم له الطلب تحويل الملف للوسيط .

وإذا كان الاجراء الكتابى يمكن أن يمثل عقبة بالنسبة للأشخاص الذين يجدون صعوبة فى التعبير بالكتابة فإن لديهم امكانية التقدم بطلباتهم شفاهة للمفوض الاقليمى ، الذى يساعدهم فى ترتيب الملف .

ومع ذلك فإن الطلب لايقدم مباشرة إلى الوسيط بل يقدم إلى أحد أعضاء البرلمان الذى يقوم بدوره بتحويله للوسيط .

وقد حددت المادة السادسة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ اجراءات تقديم الطلب أمام لجان التوفيق فى مصر حيث تنص على أن " يقدم ذو الشأن طلب التوفيق إلى الأمانة الفنية للجنة المختصة ويتضمن الطلب فضلا عن البيانات المتعلقة باسم الطالب والطرف الآخر فى النزاع وصفة كل منهما وموطنه ، موضوع الطلب وأسانيده ويرفق به مذكرة شارحة وحافظة بمستنداته " .

وتقرر اللجنة عدم قبول الطلب إذا كان متعلقا بأى من القرارات الادارية النهائية المشار اليها فى الفقرة (ب) من المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إلا إذا قدم خلال المواعيد المقررة للطعن فيه بالالغاء ، وبعد تقديم التظلم منه ، وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه وفق أحكام الفقرة المذكورة " .

ويتضح من النص ان شروط قبول الطلب لا تختلف عن شروط قبول أى مطالبة قضائية فينبغى أن يكون لمقدم الطلب مصلحة والمصلحة هنا

تخضع فى مفهومها لطبيعة المنازعة المقدم بشأنها الطلب ، فإذا كان الأمر يتعلق بمنازعة ادارية فى مجال الالغاء فيجب ان يكون مقدم الطلب فى مركز قانوني متميز من القرار المراد الغاؤه وإذا كان الأمر يتعلق بمنازعة مدنية أو تجارية فإنها تعنى أن مقدم الطلب له حق اعتدى عليه أو يخشى من الاعتداء عليه ، اما القول بأن المصلحة أمام لجان التوفيق هى المصلحة فى القانون الادارى أى يكفى أن يكون للمدعى مجرد مصلحة يمسها القرار المطلوب الغاؤه[1] ، فهو قول غير صحيح ولا يتفق مع النظام القانونى لعمل هذه اللجان ، فكونه قول غير صحيح فإن المصلحة التي يذكرها قاصرة على دعوي الإلغاء فقط وليس كل منازعات القانون الادارى قاصرة على الالغاء ، واما كونه لا يتفق مع النظام القانوني لعمل هذه اللجان فإنها خطوة قد تتلوها خطوات ، بمعني أن الأرجح ان الأمر سوف يصل الى القضاء الذى لن يعتد بتوافر مفهوم المصلحة وفقا لقانون المرافعات المدنية والتجارية لمجرد مرور النزاع على لجان التوفيق .

وكما هو واضح فإن لجان التوفيق لاتملك نظر النزاع الا بناء علي طلب يقدم اليها شأنها فى ذلك شأن وسيط الجمهورية فى فرنسا .

والشروط الأخرى التي حددتها المادة المشار اليها هي أيضا شروط لازمة لإثارة أى منازعة فلابد من البيان الكافى لطرفى الخصومة لتعلق الأمر بصفاتهم فى المنازعة وكذلك موضوع النزاع والحجج والأسانيد التي يستند اليها مقدم الطلب .

---

(١) انظر د. جابر جاد نصار – المرجع السابق ص ٥٨.

ويقوم ذو الشأن أو وكيله بتقديم الطلب مباشرة إلى اللجنة دون ما حاجة إلى وساطة كما هو متبع بالنسبة لوسيط الجمهورية فى فرنسا حيث ينبغى أن يقدم الطلب أولا إلى أحد أعضاء مجلس البرلمان أى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ ، الذى يقوم بتحويله إلى الوسيط .

دور أعضاء البرلمان فى تلقى الطلبات المقدمة للوسيط

لايجوز للأفرادالتقدم بطلباتهم مباشرة إلى الوسيط بل ينبغى أن يرسلوا طلباتهم إلى أحد نواب الجمعية الوطنية أو أحد شيوخ مجلس الشيوخ (السينا) ، ولا يشترط أن يكون نائب أو شيخ الدائرة التي يتبعها مقدمي الطلبات .

ويملك أعضاء البرلمان سلطة تقديرية فى تحويل الطلب للوسيط وذلك إذا رأى أن هذا الطلب يدخل فى اختصاص الوسيط وجدير لأن ينظره ويفصل فيه . وإذا رأى النائب عكس ذلك يمكنه استبعاد الطلب وعدم قبوله ، أو يقوم هو نفسه بتسوية المنازعة أو حل المشكلة ، إذا كان ذلك ممكنا .

وإذا رأى النواب ان الطلب مقبول وجدير بأن يعرض على الوسيط فيمكنهم تحويل الطلب إليه مباشرة ، أو للمفوض الاقليمى للوسيط[1]،الذى قد يقوم بإرساله للوسيط بعد ذلك إذا لم يتمكن من حل النزاع أو التعامل مع الطلب . وذلك يعني ان الطعن أمام الوسيط قد يتم علي درجتين أو ثلاث .

---

(١) وذلك اعتبارا من مرسوم ١٨ فبراير١٩٨٦ الذى أعطى النواب الحق فى تحويل الطلب للمفوض الاقليمى للوسيط ، بعد ان كان الخيار الوحيد هو تحويله للوسيط مباشرة .

وقد أضاف التعديل الذى طرأ على قانون الوسيط والذى تم عام ١٩٧٦ إلى هذا الاختصاص لأعضاء البرلمان باجراء عملية تصفية للطلبات المقدمة للوسيطfiltrage ، اختصاصا آخر وهو ان يتقدم النواب للوسيط من تلقاء أنفسهم ودون ان يكون ذلك بناء علي طلب من الأفراد بطلب أو شكوى تدخل فى اختصاصه .

ومنذ تعديل ١٩٧٦ أيضا أصبح لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ بناء على طلب احدى اللجان فى المجلس تحويل أى طلب للوسيط للفصل فيه . وهذا يعنى أعادة للتقليد القديم الذى كان يتيح للمواطنين أن يرسلوا إلى المجالس البرلمانية ليعبروا عن شكواهم أو تظلماتهم وهو تقليد كان مهجورا .

وحق تحويل الشكاوى للوسيط من النواب أو من أحد مجلسى البرلمان أمر لايستخدم حتى الآن فى فرنسا إلا قليلا ، ومع ذلك فإن هذه التعديلات قد أكدت على الدور المهم لأعضاء البرلمان فى ممارسة الوسيط اختصاصه حيث يعتبر النواب بمثابة وسطاء أخباريون بين المواطنين والوسيط . فقد أراد المشرع الفرنسى اشراكهم فى الفصل فى المنازعات باعتبار أنهم وسطاء طبيعيين لارتباط ذلك بدورهم التقليدى فى التوسط بين الأفراد والادارة وكذلك لتجربتهم فى الرقابة على الادارة.

ولكن الدور الذى يقوم به النواب فى تصفية الطلبات المقدمة للوسيط له فائدة أخرى وهى الحد من اعداد المنازعات التى تعرض على الوسيط حتي لايقوم الوسيط بنظر عدد ضخم من الشكاوى أو الطلبات

غير المقبولة أو التي لا تقوم على أساس ، ويبدو ان عملية التصفية هذه المستوحاة من النظام البريطاني للمفتش البرلماني يرتبط بنظام الامبودسمان في البلاد ذات الكثافة السكانية العالية نسبيا بالنسبة لأوربا مثل فرنسا وبريطانيا .

ومع ذلك فإن هذا النظام في التصفية ليس فعالا تماما حيث نجد أن أعضاء البرلمان يكتفون بدور ساعي البريد في تحويل الطلبات دون ان يحاولوا القيام بتصفيتها وذلك خشية منهم أن يجوروا على اختصاص الوسيط مسبقا أي قبل معرفة ما إذا كان مختصا أم غير مختص بنظر المنازعة ، مما قد يؤدى إلى سخط ناخبيهم [١].

ولكن فحص المفوضون الأقليميون للملفات قبل تحويلها للوسيط يساعد على الحد من عدذ الملفات الغير مستوفاة أو غير المقبولة مما يجعل هناك وسيلة مزدوجة للتصفية قبل العرض على الوسيط ولكن العرض على المفوضين الاقليمين لا يعد اجراءا سابقا ملزما على العكس من الوضع بالنسبة لأعضاء البرلمان .

---

(١) في عام ١٩٩٧ بلغت نسبة الطلبات غير المقبولة أو لاتدخل في اختصاصه إلى إجمالي الطلبات المقدمة للوسيط حوالي ٤٠٪ على وجه التحديد ٣٨.٨٪ .

الفرع الثانى

الآثار التى تترتب على تقديم الطلب

تختلف الآثار المترتبة علي تقديم الطلب إلى وسيط الجمهورية فى فرنسا عن تلك التى حددها القانون فى مصر لتقديم الطلب للجان التوفيق اختلافا جوهريا يرجع فى الأساس أن المشرع المصرى جعل من اللجوء إلى لجان التوفيق أمرا لازما بالنسبة للمنازعات الداخلة فى اختصاصها ، أما اللجوء لوسيط الجمهورية فهو أمر اختيارى لمقدم الطلب أو الشكوى ، فهو يستطيع اللجوء مباشرة إلى المحكمة المختصة دون الوسيط .

كما وأن القواعد الاجرائية لنظر الطلب والفصل فى النزاع تختلف أيضا أمام كل من الجهتين على النحو الذى سنذكره .

اولا : الآثار الاجرائية والموضوعية

لا يترتب على تقديم الطلب إلى وسيط الجمهورية أو مفوضه الاقليمى أية آثار اجرائية على الدعوي القضائية ، حيث لا يؤدى تقديم الطلب إلى الوسيط إلى وقف أو قطع المواعيد المحددة قانونا ، سواء أكانت ميعادا للدعوى أو مواعيد لتقادم أو سقوط الحقوق ، حيث لم ينص قانون ١٩٧٣ أو تعديلاته على هذه الآثار لتقديم الطلب إلى الوسيط ، مما يمثل مخاطرة كبيرة على من يقدم الطلب للوسيط حيث يعرض نفسه لسقوط الحق فى الدعوي خاصة فى الدعاوى التي يسقط الحق فيها فى مدد قصيرة مثل دعوى الالغاء التي يسقط الحق فيها

بمضى شهرين من الاعلان أو النشر أو العلم اليقينى في فرنسا ، ولهذا فإن القضاء الاداري في فرنسا قد سار على قبول الدعوى فى حالة تقديم الطلب للوسيط وقبل أن يقوم بالفصل فيه .

وعلى العكس من ذلك فقد نصت المادة العاشرة من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى مصر علي أنه " يترتب على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وقف المدد المقررة قانونا لسقوط وتقادم الحقوق أو رفع الدعوى بها وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينة فى الفقرة السابقة... " .

ومن ذلك يتبين ان تقديم طلب التوفيق يؤدى إلي وقف المدد المقررة قانونا لسقوط وتقادم الحقوق أو لرفع الدعوى ، وذلك حتي تنتهى اللجنة من عملها ، وذلك إما بإصدار توصية فى موضوع الدعوي أو بمرور الستون يوما دون ان تصدر توصيتها ، أيهما أقرب .

ولايقتصر أثر تقديم الطلب على وقف مدد التقادم أو مدة رفع الدعوي بل إن عدم تقديم الطلب يؤءي إلى عدم قبول الدعوى التي ترفع ابتداء أمام المحكمة المختصة ، وذلك على العكس من اللجوء إلى الوسيط فى فرنسا حيث ان الأفراد يستطيعون الادعاء أمام المحكمة المختصة دون اللجوء للوسيط ، بل وأثناء تناول الوسيط لموضوع النزاع بناء على الطلب المقدم له ويرجع الاختلاف فى الأثر كما ذكرنا أن المشرع المصرى جعل اللجوء إلى لجان التوفيق فى حدود المنازعات الخاضعة لاختصاصها اجباريا [١] . على العكس من المشرع الفرنسى

(١) وهو مانصت عليه المادة ١١ من القانون من أنه " ... لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداء ==

فيما يتعلق باللجوء إلي الوسيط . وهذا التوجه للمشرع المصرى يجعل من اللجوء إلى لجان التوفيق فى حدود اختصاصها شرطا من شروط قبول الدعوي ، وهو إن كان لا يعتبر مانعا من موانع التقاضى فإنه فى الواقع يعد كذلك وبالنظر إلى الدور السلبى الذى جبلت عليه تلك اللجان دون محاولة اقناع طرفى الخصومة بما انتهت إليه والسير في عملها بآلية نمطية ، وكأن اللجوء إليها مجرد شرط عديم الجدوى للتقدم بالدعوى إلى المحكمة المختصة ، وقد ساد هذا الشعور الجميع ، حتى ان اللجان ، تأخذ بالأحوط وغالبا ما تأتي توصياتها برفض الطلب . وإذا كانت المحكمة الدستورية العليا قد رأت ان أداء اللجان المنصوص عليها فى قانون التأمين الاجتماعي لمهامها لاينال من حق التقاضى - وهى فى الواقع تؤدى دورا شبيها للجان التوفيق - سواء فى محتواه أو مقاصده بإعتبار أن اختصاصها يمثل مرحل أولية لفض النزاع حول حقوق يدعيها المؤمن عليهم قبل الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى فإن استنفذها ، وكان قرارها فى هذا الشأن لايرضيهم ظل طريقهم للدعوى القضائية متاحا [١]، وهو أمر لاينكره أحد بل ان ما نطالب به هو إصلاح تلك الآليات غير القضائية لفض المنازعات بغير الطريق القضائى ، حتي لا تكون ممرا عديم الجدوى لايفعل شيئا سوى إطالة الطريق .

== إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون الا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر دون قبول ، وفقا لحكم المادة السابقة .

(١) حكم الدستورية فى القضية رقم ١٤٥ لسنة ١٩ ق .

ثانيا: اجراءات نظر الطلب

لايلتزم الوسيط بأى قواعد اجرائية فى نظر الطلب المقدم له ، حيث لايتقيد بالقواعد التي حددها قانون المرافعات لنظر الدعاوي القضائية ، وذلك أمر طبيعى فالوسيط هو محاولة للإفلات من تعقيدات الاجراءات القضائية التي تؤدى فى أبسط آثارها إلى إطالة أمد النزاع بطريقة يبدو معها ان الحصول على الحق أمراً أشبه بالمستحيل .

ولذلك فقد نص المشرع المصرى فى القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ على عدم تقيد اللجنة فى إصدار توصيتها بقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية ، وعدم تقيد لجان التوفيق بتلك الاجراءات يعني أن اللجنة تستطيع ان تتبع الاجراءات التى نص عليها قانونها بطريق مختلفة عن تلك المنصوص عليها في قانون المرافعات ، وإن كان هذا لا يمنع من الاستعانة بما يناسبها من النصوص الواردة بهذا القانون.

وقد صدر قرار وزير العدل رقم ٤٢١٣ لسنة ٢٠٠٠ بتنظيم العمل فى لجان التوفيق فى المنازعات وأماناتها الفنية وقد نظم هذا القرار العمل فى هذه اللجان فى المواد ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ منه فنصت المادة الثالثة منه على أمانة فنية لكل لجنة ؛ وتتألف هذه الأمانة الفنية من عدد كاف من العاملين بالمحاكم والنيابات والهيئات القضائية الأخرى سواء السابقين أو الحاليين وتختارهم الادارة العامة لشئون لجان التوفيق فى المنازعات ونصت المادة الرابعة على خضوع هذه الأمانة لإشراف رئيس اللجنة واختصاصها بإمساك الجداول ودفاتر القيد وأمانة سر جلسات اللجنة وإجراءات الاخطار بالطلبات والجلسات وسائر الأعمال

التي يتطلبها نظر الطلبات وما يصدر فيها من توصيات وإعداد الاحصائيات الشهرية وموافاة الادارة العامة لشئون لجان التوفيق بها .

ونصت المادة الخامسة من قرار وزير العدل المشار إليه إلى تلقى الأمانة الفنية لكل لجنة لطلبات التوفيق وما يرفق بها من مذكرات دفاع أو مستندات ونظمت المادة السادسة من هذا القرار قيد الطلبات الواردة لكل لجنة فالزمت كل لجنة بإعداد جدول تقيد فيه طلبات التوفيق الواردة اليها بأرقام مسلسلة وتقيد مع كل طلب كافة البيانات الخاصة به وتاريخ الجلسة التي تحدد لنظره والاجراءات التي تتخذ حياله حتي صدور التوصية به وموقف الأطراف منها .

وتقوم الأمانة الفنية بإعطاء مقدم الطلب إيصالا باستلام الطلب ومرفقاته مبينا فيه تاريخ تقديم الطلب مكتوبا بالحروف والأرقام (المادة السابعة) ، وتعرض الأمانة الفنية ملف الطلب على رئيس اللجنة ليحدد جلسة لنظره فتقوم بإخطار أطراف النزاع بميعاد الجلسة بكتاب موصى عليه ثم تتلقى ما يقدمه الطرف الآخر من مستندات أو مذكرات دفاع قبل الجلسة وايداعها فى ملف الطلب .

وقد أجاز القانون للجان التوفيق ان تستعين بمن تراه من أهل الخبرة اذا رأت حاجة إليها في ذلك ، وكما ذكرنا فإنها لا تلتزم فى الاستعانة بأهل الخبرة بإتباع الاجراءات والمواعيد المحددة فى قانون المرافعات .

وحدد المشرع أيضا فى القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ لصحة انعقاد

اللجنة أن يحضر جميع أعضائها باعتبار ان كل طرف فى النزاع له حق التصويت والزمت المادة الثامنة من هذا القانون ان تكون مداولات اللجنة سرية .

وإذا كان القانون الفرنسى لم يلزم الوسيط بأية قواعد اجرائية فى نظر الطلبات المقدمة إليه فإنه قد الزم الجهات التي يتصل عملها بالوسيط بتقديم كافة المساعدات التي يطلبها والتي تمكنه من الفصل فى النزاع ، حيث تنص على حق الوسيط فى الحصول على مساعدة وتعاون الادارة والقضاء الادارى .

فقد صاغ المشرع أولا مبدأ عاما مفاده أنه " يجب على الوزراء وكل السلطات العامة ان تسهل مهمة وسيط الجمهورية " ولكنه لم يلزم الهيئات الخاصة ذات النفع العام بمثل ذلك وإن كان خضوعها بصفة عامة لسلطة وصائية وهى غالبا وصاية وزارية تجعلها فى الواقع تخضع لهذا المبدأ .

وقد حدد القانون هذا الالتزام بأن هذه الجهات تلتزم بالتصريح لموظفيها بأن يجيبوا على الأسئلة والاستدعاءات التي يقدمها الوسيط ، وان تقوم الجهات الرقابية بالتحقيقات التي يطلبها وسيط الجمهورية".

وبعد ان كان قانون ٣ يناير ١٩٧٣ يجعل من حق ادارة هذه الجهات عدم الموافقة على الترخيص للموظفين بالاجابة على أسئلة الوسيط واستدعائه[١] " فإن تعديل عام ١٩٧٦ عدل صياغة هذا النص

---

(١) حيث كانت الصياغة فى قانون ١٩٧٣.

" Il leur appartient a cet effet d'autoriser les agents .. et de charger les corps de controle .

ليجعل هناك التزام على تلك الجهات للاستجابة لطلبات الوسيط فى هذا الصدد ، حيث نص على أن " يلتزم الموظفون والهيئات الرقابية بالرد على المسائل التي تحول اليهم " . وعلى الوزراء والسلطات العامة مراعاة هذا الأمر . ونص أيضا على توقيع عقوبات تأديبية على الموظفين الذين يخالفون هذه النصوص .

وبهذا يتاح للموظفين المعنيين العمل على تسهيل فحص الملفات والتحقيق فيها ، وكذلك مشاركة الهيئات الرقابية فى الوصول إلى حل للمنازعة خاصة إذا كان النزاع يثير مشاكل تقنية ، أو أن الشكوى تنم عن تعرض المصلحة العامة لأى ضرر .

وكذلك يلزم القانون مجلس الدولة وديوان المحاسبات بالتعاون مع الوسيط فى طلبه فى مجال اجراء دراسات تنصب على حل المنازعات الفردية والمشاكل العامة من خلال دوره فى اقتراحات تتعلق بالاطلاح الادارى . ويكون ذلك بناء على طلب يقدم من الوسيط إلي نائب رئيس مجلس الدولة أو إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبات لإجراء هذه الدراسات . واختصاصهما فى هذا الأمر مقيد بمعني ان اجراء هذه الدراسات بناء على طلب الوسيط لا تخضع لسلطة تقديرية بل يلزما بالقيام بها .

والواقع ان لجوء الوسيط إلى ديوان المحاسبات أمر نادر نظرا لتخصصه الدقيق ، الا أن لجوئه إلى مجلس الدولة يبدو أكثر .

وقد أعطى المشرع للوسيط كذلك تسهيلات معينة للفصل فى

الشكاوى والطلبات تتعلق بالإطلاع على المستندات المهمة التي تفيد تكوين رأيه في الموضوع ، فيمكنه ان يطلب من الوزير المختص أو السلطة المختصة " الاطلاع على كل مستند أو ملف يتعلق بالمشكلة التي ينظر فيها ، ولا تملك الادارة من حيث المبدأ أن ترفض اطلاعه على المستند ، الا فى حالة ما إذا كان المستند سرى يتعلق بالدفاع أو أمن الدولة أو السياسة الخارجية فيمكنها فى هذه الأحوال الاعتراض على اطلاعه عليها "" .

والاعتراض بسرية المستند أو المعلومة المتعلقة بأمور الدفاع الوطنى يمكن اثارته أيضا أمام القضاء ، إلا أن قانون ١٩٧٨ جعل للادارة الحق فى الاعتراض على طلب الوسيط بالاطلاع استنادا إلى أسباب تتعلق بأمن الدولة والسياسة الخارجية ، وكان يمكن النص فى القانون على فرض حظر على الوسيط بإفشاء divulgation هذه المستندات خاصة وان المشرع قد الزم الوسيط بالحفاظ على السر المهنى .

وبهذا التقييد لوسيط الجمهورية فى فرنسا فى الاطلاع على المستندات الادارية فإن سلطاته فى التحقيق والتفتيش تبدو أقل من معظم اقرانه فى الدول الأوربية الأخرى ، فسلطاته فى التحقيق محدودة فلا يملك مباشرة أى عمل من أعمال الخبرة أو القيام بزيارة للمواقع . إضافة أنه لايملك ان يصدر أمراً بمثول الأفراد أمامه لسماع أقوالهم ، ولا يملك اجبار الشهود على الحضور للإدلاء بشهاداتهم . وقد رفضت الحكومة بالرغم من مقترحات بعض أعضاء البرلمان منح الوسيط سلطة

التحقيق مع الموظفين وذلك رغبة منها فى المحافظة على امتيازات السلطة الرئاسية فى هذا الصدد وليس له الا ان يطلب من الجهات الادارية المختلفة التصريح لموظفيها المختصين بالرد على طلباته . وحتى هذه ورغم ان القانون بصياغته الحالية يلزمهم بالرد على طلباته فإنه لايملك أى وسيلة لاجبار الجهات الادارية علي الموافقة برد الموظفين علي طلباته والعقوبة الوحيدة التي يمكن ان يوقعها على تلك الجهات الادارية فى حالة امتناعها عن منح تلك الموافقة هى ذكر هذا الموقف فى تقريره الذى ينشر ، وحتي فى حالة موافقة الجهة الادارية فإن الوسيط لايملك اجبار الموظف المختص على الرد على طلبه والعقوبة الوحيدة المتاحة تتمثل فى توقيع عقوبات تأديبية على المتقاعسين.

واستكمالا لدور الوسيط فى الحفاظ على حسن سير المرافق العامة فقد نص مشروع القانون بشأن حقوق المواطنين فى علاقاتهم بالجهات الادارية والذى جرى مناقشته فى البرلمان عام ١٩٩٧ على اعطاء الوسيط سلطة حث السلطة المختصة على القيام بعملها فى التفتيش والرقابة فى حالة عدم انتظام سير المرفق العام ، ولكن هذا النص سحب من مشروع القانون بعد ان اعترض وزيرى الداخلية والاقتصاد عليه وتم اللجوء إلى رئيس الوزراء الذى أيد موقفهما .

وكان هذا التعديل يرتبط بحقيقة ان الوسيط ليس لديه الامكانيات المادية لإجراء التحقيقات من خلال اداراتة ، فكان الحل هو ان يتم ذلك من خلال الجهات الادارية ذاتها . ويقوم باسناد الملفات إلي مساعديه

أو المفوضين الاقليمين الذين يتولون التحقق مع احتمال ان يسبقهم فى ذلك هيئات التفتيش أو المحافظين عندما يتعلق الطلب بالاقليم التابع لهم .

ويتم تحويل هذه التحقيقات الى الوسيط مرفقا بها كافة العناصر الموضحة للطلب وكذلك تعليقات من تولى التحقيق على الطلب . ويمكن للوسيط ان يطلب اجراء التحقيق بمعرفة هيئة الرقابة أو دراسة من مجلس الدولة أو ديوان المحاسبات . وكثيرا ما يؤدى التحقيق فى الطلبات المقدمة إلى الوسيط إلى تدخل مؤثر من جانب الجهات الادارية المعنية والتي قد تقوم بنفسها بالتحقيق فى هذه الطلبات وهذا ما يمنح وسيط الجمهورية فى فرنسا طابعا مختلفا عن الامبودسمان في الدول الأوربية الأخرى . الا أن هذا الاجراء وهو ان تتولى الجهة الادارية التحقيق فى الطلب المقدم بشأنها للوسيط وإن كان يتميز بنوع من المرونة إلا أنه لايقدم أى ضمانة للنزاهة بإعتبار ان تلك الجهات التي تقوم بالتحقيق تعتبر خصما وحكما فى نفس الوقت Sont a la fois Juges et parties .

المبحث الثانى

سلطات الوسيط فى الفصل فى الطلبات المقدمة اليه والأسس التي تقوم عليها

السلطة الأساسية التي منحها المشرع الفرنسى للوسيط للفصل فى المنازعات الادارية وعلاج مظاهر سوء الادارة هى التوصيةpouvoir de Recomnudation ، كما أن لديه انصاب سلطة تحريك الدعاوى التأديبية والجنائية ضد الموظفين اذا اقتضى الأمر ذلك فى حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية ، حيث أنه يملك كما ذكرنا سلطة الأمر injonction بتنفيذ الأحكام القضائية . ولكنه يعتمد فى الأساس فى القيام بمهمته بما يتمتع به من وسيلة ضغط أدبى مؤثرة خاصة فى مجتمع مثل فرنسا يملك فيه الرأي العام تأثيرا شديدا على مجريات الأمور وهذه السلطة الأدبية تتمثل في نشر أعماله مما يمثل ضغطا فعالا على الادارة .

أما لجان التوفيق في مصر فقد حدد القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ سلطتها فى الفصل فى المنازعة المعروضة عليها وهى " التوصية " فقط ، وسوف نتناول شروط التوصية وتنفيذها كما جاء بنص المادة التاسعة من القانون وما قامت به الحكومة من تعديلات على القانون بمقتضى منشور داخلى أصدرته وأضافت به شروطا لتنفيذ التوصية !.

الفرع الأول

سلطات الوسيط فى الفصل فى الطلبات المقدمة إليه

اولا: التوصية

يعمل الوسيط بعد ان يقوم بفحص الشكوى أو الطلب على حل المنازعة ، فإذا تأكد له صحة ما ورد بالطلب فإنه يقوم بإصدار توصية تتضمن حث الادارة على تعديل موقفها .

وتهدف التوصية إلى تقديم حل للمنازعة المعروضة عليه ، وترتكز توصية الوسيط على تقديم النصح وبإلحاح لجهة الادارة بالحل الذى يراه صالحا للفصل فى المنازعة ، ونصح الادارة بإعادة النظر فى تصرفاتها وتختلف " التوصية " فى موضوعها وطبيعتها عن الاقتراح " الذى يتقدم به الوسيط فى حالة الاصلاحات الادارية التي يرى القيام بها ، فالتوصية تعني بالحالة الفردية المتعلقة بالشكوى أو الطلب ، فى حين ان الاقتراح يهدف إلي علاج ظاهرة عامة من ظواهر سوء الادارة .

وتتفق التوصية والاقتراح فى ان كليهما لايتعدى مجال الحث أى أنه ليس هناك التزام قانوني على الادارة بتنفيذ التوصية أو الأخذ بالاقتراح ، فالتوصية ليست قرارات إداريا بالمعني الفنى وليس أمام الوسيط فى حالة عدم تنفيذ الجهة الادارية للتوصية إلا أن ينشر ذلك مما يمثل سلطة أدبية كما ذكرنا وليس للوسيط سلطة اصدار قرارات ادارية إلا فى مجال تسيير الادارات المكونة لجهازه ، أى أنه يملك هذه السلطة فى علاقاته مع موظفيه فقط .

وبصفة عامة فإن الامبودسمان لايملك سلطة فرض الحل مثل القضاء ولايملك أن يلغى أو يعدل قرار للادارة ، ويمكنه فقط أن يحث الادارة بالاقناع على القيام بذلك .

وفى العمل فإن وسيط الجمهورية نادرا ما يستخدم اختصاصه فى اصدار التوصية لتعديل أو تغيير تصرف الادارة ، إذ أن معظم المنازعات تحل عن طريق التشاور بين الوسيط والجهة الادارية دون حاجة إلى إصدار توصية . وكذلك فإن معظم المنازعات يتم حلها عن طريق المفوضين الإقليميين للوسيط ، إضافة إلى بعض الشكاوى والطلبات يتم حلها من خلال عضو البرلمان الذى قدمت له فى البدء ، دون ان يحولها للوسيط.

ويقوم مفوضى الاقاليم والوكلاء والادارة المركزية للوسيط بالبحث عن حل لكافة المنازعات التي تصل اليهم ، حتى تلك الملفات التي يرفضها الوسيط فإن معظمها يتم الفصل فيه وديا عن طريق تلك الأجهزة المعاونة للوسيط ، وإذا لم تتمكن من ذلك فإن الوسيط يتدخل شخصيا لايجاد هذا الحل بما يقدمه من مقترحات .

ولايصدر الوسيط التوصية إلا استثناءاً، عندما لا تصل المفاوضات بينه وبين جهة الادارة إلى حل للمنازعة ، فيسعى الوسيط من خلال اصدار التوصية إلى فرض الحل المقترح ، الذى غالبا ما يكون تحقيقا للعدالة [1]، عندما يكون قرار الادارة المشكو فيه متطابقا مع

(١) فى عام ١٩٩٧ صدرت ١٨ توصية من الوسيط استندت إلى تحقيق العدالة ، و ١٢ توصية علي أساس نص الفقرة الثانية من المادة ٩ ، وست توصيات على أساس الفقرة الأولي من المادة ١١ .delaunay . op. cit., p.90

القانون ولكنه يوقع الظلم على المخاطب به (مادة ١١ فقرة ١ من القانون) أو يتعلق الأمر بحكم قضائى يترتب علي تنفيذه نتائج مجحفة (مادة ١١ فقرة ١).

وكذلك فقد حدد القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن لجان التوفيق فى مادته - التاسعة أن " تصدر اللجنة توصياتها فى المنازعة مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها وذلك فى ميعاد التوصية - خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها - علي السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوما التالية لحصول العرض قررت اللجنة اثبات ماتم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه " .

ونصت المادة العاشرة علي أنه " إذا لم يقبل أحد طرفى النزاع توصية اللجنة خلال المدة المشار إليها فى المادة التاسعة من هذا القانون أو انقضت هذه المدة دون ان يبدى الطرفان أو أحدهما رأيه بالقبول أو الرفض ، أو لم تصدر اللجنة توصيتها خلال ميعاد الستين يوما يكون لكل من طرفى النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة " .

ويبدو من هذين النصين ان شروط اصدار التوصية هى ان تصدر فى الميعاد الذى حدده القانون فى مادته التاسعة وهو موعد أقصاه ستون يوما من تاريخ تقديم الطلب إلى اللجنة ، وقد رتب المشرع على مضى الستين يوم دون صدور التوصية استنفاذ اللجنة لولايتها وفتح باب اللجوء للقضاء أمام الأطراف .

وقد تبدو مدة الستين يوماً قصيرة لتحقيق حل توفيقى فى معظم المنازعات التى يمكن ان تعرض على اللجنة ، ولكن هذا يكون صحيحا إذا كان الأمر يؤخذ بعين الجد ، ولكن الواقع يؤكد ان تلك اللجان قد تم إنشائها لأسباب أخري لا تتعلق بالتوفيق فى المنازعات ، وسوف يتأكد لنا ذلك عندما نستعرض بايجاذ الكتاب الدورى رقم ٨ لنسة ٢٠٠١ بشأن تنفيذ توصيات هذه اللجان .

ويجب ان تصدر اللجنة توصياتها بأغلبية آراء أعضائها ، فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذى فيه الرئيس (م ٨ من القانون) . وهذا الأمر فى الواقع لا قيمة كبيرة له فإن صدور التوصية لا يعني نهاية المطاف فهذه التوصية تعرض مرة أخرى على السلطة المختصة ، رغم ان ممثلها عضوا باللجنة واشترك فى التصويت ، ويبدو أن اعادة العرض هذه تحسبا لرفض مندوب الجهة الادارية للتوصية وصدورها رغم ذلك بموافقة الطرف الآخر والرئيس أو الأغلبية على أية حال ، فيكون أمام السلطة المختصة الفرصة لرفض التوصية ، وكذلك أعطى المشرع للطرف الأخر فرصة أخرى لإهدار التوصية بأن اشترط قبوله لها كتابة - رغم أنه عضو باللجنة ، ولكن ذلك أيضا تحسبا لأن يكون رأيه بالرفض فلا يفرض عليه تنفيذ التوصية ، وقد كان أحرى بالمشرع أن يجعل صدور التوصية بالإجماع بدلا من هذا الالتفاف ، وينتهى الأمر ، ولكن يبدو أن الحكومة والمشرع رأيا أن النص على صدور التوصية بالاجماع فيه اهدار لأحد ركائز الديمقراطية - رغم ان الموضوع بعيدا تماما عن الممارسة السياسية - ورغم ذلك عادت وجعلت التوصية بطريقة غير مباشرة بالاجماع ، رغم ان الاجماع هنا هو أمر منطقى حيث ان الأمر

يتعلق بالتوفيق بين الأطراف ، أى ينبغى أن يرضى الجميع بالحل الذى تم التوصل اليه .

وقد اكتفى القانون فى مادته التاسعة " ان تصدر اللجنة توصياتها فى المنازعة مع إشارة موجزة لأسباب تثبت بمحضرها .. " .

وإذا كانت المادة ١٧٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية تنص على أنه " يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة " فإن ذلك لما لتسبيب الأحكام من أهمية لأطراف المنازعة ، وللمحكمة الأعلى فى رقابة حكم المحكمة الأدنى ، ومن رقابة محكمة النقض لهما معا (١).

إلا أن التوصية ليست حكما قضائيا بل مجرد توصية تم التوصل اليها بإتفاق الأطراف ، أى أنها حل يرضى جميع الأطراف ، ولايشترط أن يستند ما يقضى به للقانون فقط ، بل قد يتنازل من يمنحه القانون الحق عن جزء من هذا الحق في سبيل التوصل إلى هذا الحل ، ولذا فإن المشرع قد اكتفى إلى الاشارة الموجزة لأسباب التوصية . ورغم ان هناك رأى يذهب إلى أن تسبيب التوصية له أهمية كبيرة ، حتى يمكن للأطراف تحديد موقفهم منها بالرفض أو القبول ، وان تكون هذه الأسباب متفقة مع قواعد القانون واجبة التطبيق على النزاع ومع ما استقر عليه أحكام المحاكم العليا وذلك حتى يعلم أطراف النزاع أنهم لن يحصلوا من القضاء إلا على حكم مشابه لمضمون التوصية (٢).

---

(١) د. أحمد السيد صاوى - الوسيط فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية ١٩٨١ - دار النهضة العربية ص ٧١٨.

(٢) ماجد راغب الحلو - القضاء الادارى ٢٠٠٠ - ص ١٠٠٠ منشأة المعارف بالاسكندرية .

وهذا الرأى يضع اللجنة فى موضع المحكمة أو اللجنة الادارية ذات الاختصاص القضائى فى حين كما يبدو من تسميتها لجنة للتوفيق وليس للفصل فى النزاع ولا ينبغى أن تتبع فى ممارسة اختصاصها مسلك القضاء باتباع النصوص القانونية والسوابق القضائية ، والا كان الأمر مجرد اضافة درجة من درجات التقاضى ، وان الأمر ليس به تيسير.

وسوف نرى ان وسيط الجمهورية قد يصدر توصية بالمخالفة للقانون استنادا إلى قواعد العدالة أو تسيير المرفق العام ، أو على عكس حكم قضائى يرى ان تنفيذه سوف يلحق ظلما فادحا بالمحكوم ضده . أى أنه من المفترض اننا أمام آلية مختلفة تماما عن المحاكم القضائية ، فالغاية هنا هو تسوية المنازعة حتى ولو كان الأمر بالمخالفة للنصوص أو أحكام القضاء ، فكلاهما عمل بشرى ، والتوفيق أيضا .

وتكتسب التوصية الصادرة عن لجان التوفيق قوة السند التنفيذى إذا اعتمدتها السلطة الادارية المختصة وقبلها الطرف الآخر وتبلغ إلى السلطة المختصة للتنفيذ ، ويكون لها حجية شأنها شأن الحكم القضائى.

ولكن نظرا لأن الحكومة لا تأخذ مسألة التوفيق فى المنازعات على محمل الجد وتعلم ان الأمر لا يتعلق بالتيسير على المواطنين أو التخفيف على المحاكم فقد قامت باصدار الكتاب الدورى رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ الذى يضع شروطا لتنفيذ التوصية ، أى أن الكتاب الدورى يقوم بتعديل القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإضافة تلك الشروط وأيا كانت المبررات

التي دفعت الحكومة إلى اصدار هذا الكتاب الدورى [١]، فإنه خروج على مبدأ المشروعية ، واهدارا لدولة القانون فى أن يتم تعديل قانون صادر عن السلطة التشريعية بمجرد تعليمات للسلطة التنفيذية لاترقى حتي لمرتبة القرار الادارى وهذه الشروط الجديدة التي أضافها هذا الكتاب الدورى هى :

١ - ضرورة اتفاق التوصية مع المبادئ الحاكمة لعلاقة الموظفين المالية والوظيفية بالادارة التي يصدرها الجهازى المركزى للتنظيم والادارة .

٢ - صدور التوصية بالاجماع بالمخالفة الصريحة للقانون الذى قرر ان تصدر التوصية بالأغلبية .

٣ - موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ووزارة المالية على التوصيات التي ترتب أعباء مالية .

٤ - استنادا لتوصية إلى أسانيد قانونية وتأسيسها على أسباب ومبررات موضوعية منطقية مع ذكر تلك الأسانيد والمبررات الموضوعية [٢].

---

(١) د. جابر جاد نصار - المرجع السابق ص ١١٥.
(٢) المرجع السابق ص ١١٧ ، ١١٨.

ثانيا: سلطة الأمر

أعطى قانون ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ للوسيط سلطة اصدار أمر للادارة بتنفيذ الأحكام القضائية فى حالة امتناعها عن تنفيذ الحكم . وفى هذا الصدد يجب التمييز بين الأحكام النهائية الحائزة لقوة الشئ المقضى به تلك التي استنفذت طرق الطعن ، والأحكام القابلة للاستئناف ، حيث يجوز للوسيط استخدام سلطته فى الأمر بالتنفيذ بالنسبة للأحكام النهائية ولايجوز له استخدامها بالنسبة للأحكام التي يمكن استئنافها .

ولايترتب علي عدم تنفيذ الادارة لأمر وسيط الجمهورية لتنفيذ الحكم القضائى أى أثر قانوني ، أى أن المشرع لم يضع عقوبة قانونية تطبق على جهة الادارة أو الموظف المسئول عن عدم تنفيذ الأمر الصادر من الوسيط بتنفيذ الحكم القضائي النهائى ، أى أن هذا الأمر مثل التوصية لايوجد التزام قانوني على جهة الادارة بتنفيذها .

والعقوبة الوحيدة التي يمكن أن تتعرض لها السلطة التي لا تذعن لأمر الوسيط هى عقوبة معنوية ، وتتمثل فى قيام الوسيط بنشر عدم تنفيذ الجهة الادارية الصادر بحقها الحكم لهذا الحكم القضائى فى التقرير السنوى للوسيط أو فى تقرير خاص ينشره فى الجريدة الرسمية ، ولايملك الوسيط أى وسيلة أخرى لإجبار الادارة على الانصياع للأمر الصادر منه الذى يكون له طابع توجيهى محض .

ولا يقوم الوسيط بإصدار هذا الأمر إلا بعد اجراء حوار مع الجهة الادارية وعمل تحقيق فى الموضوع عن ملابسات وأسباب عدم التنفيذ

ثم لايلجأ إلى إصدار الأمر بتنفيذ الحكم إلا إذا اخفقت كافة التدخلات والمحاولات لحث الادارة على التنفيذ ، فيتأكد أن هناك إرادة معتمدة لتجاهل الأمر المقضى .

ولم يصدر الوسيط فى الفترة من عام ١٩٩٢ إلى عام ١٩٩٧ سوى عشرة أوامر للإدارة بتنفيذ أحكام قضائية ، ولم يقم بالنشر إلا مرة واحدة عام ١٩٩٤ (١)، وقد أدي هذا النشر إلى قيام مجلس بلدية القرية الصادر ضدها الحكم إلى تنفيذه بعد بضعة أسابيع من النشر (٢). ولذلك فإنه يمكن القول ان مجرد التهديد بإصدار الأمر غالبا ما يعد وسيلة ضغط فعالة للقضاء على مقاومة الادارة المتبقية لتنفيذ الحكم القضائى الصادر ضدها .

---

(1) Affaire Niox C/ Commune de Mennecy , (Rapport 1994 , p. 219) .

(2) Delaunay , op. cit., p. 91.

ثالثا: سلطة الاحالة للمحاكمة التأديبية او الجنائية

إذا كانت سلطة الوسيط في الرقابة - كما رأينا - هي في الأساس سلطة للحث والدفع ، مع ذلك فإنه يستطيع ان يحيل الموظفين المسئولين أو الذين يرى أنهم قد ارتكبوا جريمة تأديبية أو جنائية بمناسبة ممارسته لاختصاصاته في رقابة أعمال الادارة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية في حالة عدم قيام السلطة الادارية المسئولة بذلك ويعترف بهذه السلطة للأمبودسمان في دول أوربا الشمالية فقط أي في السويد والدانمارك وفنلندا .

ولا يتطابق منح الوسيط لهذه السلطة مع السياق العام لدوره الذى يرتكز على عدم منح الوسيط إلا مهمة الوساطة ، وعدم منحه أى سلطة زجرية ، وعدم وضعه في حالة منافسة أو منازعة لاختصاصات السلطة الرئاسية .

وكذلك فإن منح الوسيط سلطة احالة الموظفين الى المحاكم التأديبية أو الجنائية يبدو متناقضا مع النصوص التي تلزم الوسيط بالحصول على تصريح من السلطة الادارية المسئولة حتي يتاح له الحصول على رد الموظفين على أسئلته وطلباته . وكذلك فإن القانون لم يمنحه حق التدخل في المنازعات الداخلية أي تلك التي تثور بين الادارة وموظفيها .

والواقع ان وسيط الجمهورية لم يستخدم هذه السلطات على الاطلاق حتي الآن ، وكذلك فإن نظرائه في السويد أو فنلندا أو الدنمارك

نادرا ما يستخدمون هذه السلطات[1] .

والجدير بالذكر ان نشير إلى القانون الصادر فى فرنسا فى ١٦يوليو ١٩٨٠ والذى يتعلق بتنفيذ الأشخاص المعنوية العامة للأحكام القضائية حيث نص على المسئولية الشخصية للموظفين العموميين عن عدم التنفيذ وجعل الاختصاص بنظر دعاوى المسئولية التي ترفع على الموظفين الممتنعين من تنفيذ الحكم لمحكمة التأديب المالية.

رابعا : السلطة الأدبية للوسيط

L'autorite morale et la publicite

رأينا أن الوسيط فى ممارسته لاختصاصاته لايستخدم وسائل تستند فى المقام الأول إلى نصوص قانونية ، بل أنه يمارس ما يسمي قضاء التأثير والحث ، ومهمته الأساسية - التي يعمل على تحقيقها باستخدام سلطته الأدبية - هي جعل الادارة تغير من تصرفاتها وقراراتها عند الاقتضاء .

ويقوى السلطة الأدبية أو بتعبير أدق النفوذ الأدبى لوسيط الجمهورية فى فرنسا قيامه بنشر تقارير عن الأعمال التي يصدرها حيث يقدم تقريرا سنويا عن أعماله لرئيس الجمهورية والبرلمان ويضمن هذا التقرير السلبيات التي يجدها في أعمال الادارة ويقترح الاصلاحات التي يرى أنها مناسبة لها ، ويضع خطة لعمله ، وينشر هذا التقرير فى الجريدة الرسمية وفى الصحافة اليومية .

---

(1) Benedicte Delaunay - op. cit. p. 92.

ولا يقتصر النشر بهذا المفهوم على التقرير السنوى للوسيط ، حيث يمكنه - كما ذكرنا - فى حالة اصداره أمراً لجهة الادارة بتنفيذ حكم قضائى ، ولا تبدى الجهة الادارية أى استعداد للتنفيذ ان يقدم تقريرا خاصا وفقا لذات شروط تقريره السنوى وينشر فى الجريدة الرسمية.

فقد نص القانون على أنه فى حالة عدم ورود رد مرضى من الجهة الادارية خلال المدة التي يحددها الوسيط ، يمكنه ان ينشر التوصية الصادرة منه ويمكن للجهة الادارية أن تنشر أيضا الرد على التوصية الصادرة من الوسيط أو أن تنشر القرار الذى أصدرته بناء على توصية أو الأمر الصادر من الوسيط .

وقد جاء فى مشروع القانون بشأن حقوق المواطنين فى علاقاتهم مع الجهات الادارية على حق الوسيط فى نشر مقترحاته للإصلاح الادارى وفقا لذات الأوضاع المقررة لنشر تقريره السنوى أو أى تقرير خاص صادر منه .

وقد أتاح له قانون إنشائه الصادر عام ١٩٧٣ أن ينشر توصياته فى شكل تقرير خاص .

وكما ذكرنا فإن الوسيط لم يلجأ إلى نشر أوامره بتنفيذ الأحكام القضائية الأمرة واحدة ، وكذلك لم ينشر توصياته فى الجريدة الرسمية إلا مرة واحدة أيضا ، حيث نشر سبع توصيات فى عدد خاص من طبعة " الوثائق الادارية " فى ٢٥ أغسطس ١٩٨٠.

وذلك يوضح ان السياسة العامة لوسيط الجمهورية فى فرنسا لاتحبذ مثل هذا النشر مفضلة قيام عمله وتحقيق أهدافه على أقناع الادارة وليس على اجبارها ، ولا يلجأ إلى النشر إلا عند اللازوم .

وعلى أية حال فإن أثر النشر نسبى، ومايحدثه التقرير السنوى الذى يعد أكثر أعمال الوسيط وزنا يحدث صدى مؤثراً فى وسائل الاعلام ، ولذلك نجد أن مشروع القانون بشأن حقوق المواطنين فى علاقاتهم مع الجهات الادارية ، قد نص على أن التقرير السنوى للوسيط هو وسيلة اتصال الوسيط بكافة الجهات المعنية مثل ديوان المحاسبات.

الفرع الثانى

الأسس التي يقوم عليها أعماله

يؤسس الوسيط كافة أعماله على القانون ، فعندما يبحث عن حل لمنازعة معروضة عليه فإنه يبحث أولا عما إذا كانت الادارة قد ارتكبت خطأ فى تطبيق القانون وإحترام مبدأ الشرعية ، ويحاول ان يقيم الحلول التي يقترحها على أساس من القانون .

ولكن ليس القانون بمعناه الضيق أو الواسع هو الأساس الوحيد الذي يمكن ان يكون الأساس الوحيد للحلول التي يقترحها ولكن يمكنه ان يؤسسها أيضا على أفكار ومفاهيم خارج هذا النطاق مثل " حسن سير المرفق " و " العدالة " .

اولا : حسن سير المرفق

يقوم الوسيط فى اطار الطلب الفردى الذى يحول له بالبحث عما إذا كانت الجهة الادارية تباشر اختصاصاتها طبقا لوظيفة المرفق العام الذى ينبغى أن يضمنها الوسيط ويقوم الوسيط بذلك ليس فقط من خلال رقابة سير المرفق طبقا للقانون ، ولكن أيضا فى اطار ضمان ان يكون هذا السير باتباع وسائل الادارة الحسنة ، أو بمعنى آخر الا يكون سير المرفق من خلال مظاهر سوء الادارة ، وهو أمر فى الغالب لايمكن اخضاعه للرقابة القضائية ، فالبطء lenteurs والتجاهل negligences والسلبية وسوء النية la mauise volonte وسوء معاملة الجمهور mauvaise accueil du public ، أو سوء

استخدام الادارة لسلطتها التقديرية كلها أمور يصعب اخضاعها لرقابة القضاء الاداري حقيقة ان القضاء الاداري يراقب " الغلط البين في التقدير " erreures manifestes d'appreciation وعدم الملائمة disproportion بين القرار والأسباب التي أدت إلي إصداره ولكن الوسيط يمكنه ان يذهب أبعد من ذلك ، فهو يراقب سلوك الادارة الأقل خطورة من الغلط البين وعدم الملائمة ، ويقترح حلولا لسوء الادارة التي تؤسس علي " حسن سير المرفق " الذي يعداهم ما يميز رقابة الوسيط للادارة عن رقابة القضاء لها .

ولكن بالإضافة إلى ذلك فإن الوسيط منذ تعديل قانونه عام ١٩٧٦ أصبح يمكنه أن يصدر توصياته أو يتدخل لحل المشكلة على أساس قواعد العدالة .

ثانيا : مبدأ العدالة

أجاز القانون الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ للوسيط ان يؤسس الحل الذي يقترحه بالنسبة للطلب المقدم له علي أساس مبدأ العدالة في حالة ما إذا كان تطبيق النصوص التشريعية أو اللائحية يؤدي إلى الظلم iniquite حيث يمكنه ان يوصي الجهة الادارية " ان تعيد طرح حل ينظم بعدالة وضع الطالب"(١)، وفي هذه الحالة فإن الوسيط يقترح علي السلطة المختصة الاجراء الذي يرى أنه يعالج المشكلة ويقترح التعديلات علي تلك النصوص التشريعية واللائحية التي تبدو له أنها بها تصبح أكثر ملائمة مما هي عليه " (٢).

---

(1) Sur cette notion cf . G Braibant le droit et l;equite dans la protection des citoyens a l'egard de l;administration op. cit., nouvelles replexion sur les rapports du droit et d l'aquite , Rev. Fr. d'adm , pub ., 1992 , p. 687 .

(٢) الفقرة الثانية من المادة التاسعة للقانون الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦.

والواقع أن هذا النص يعد تجديدا تقدميا فى الفكر القانوني والاصلاحى ومن خلاله يعترف المشرع الفرنسى ان الاحترام الصارم strict respect للقانون يمكن ان يولد الظلم ، فهو اعتراف بأن القانون عمل بشري يعتريه النقص ، وقد يؤدى إلى نتائج عكس ما أريد له ان يحققها فبدلا من ان يحقق العدل ، فإنه يوقع الظلم ، وهذا الظلم يمكن ان ينتج عن تطبيق النصوص أو الثغرات التي بها lacunes عندما لا يتوقع المشرع حلا لحالة فردية وقعت فيؤدى ذلك إلى تطبيق النص عليه رغم أنه لم يجد الحل المناسب فيؤدى ذلك إلى أجحاف وظلم بين ، ونجد ذلك غالبا فى حالة الاختصاص المقيد لجهة الادارة التي تلتزم فيه الادارة بالتطبيق الصارم للنص حيث لايترك أى حرية للتصرف للادارة ، وعدم احترام النص يعرض عمل الادارة للبطلان ويمكن أيضا أن يحكم عليها القضاء بالتعويض .

وكذلك فإن هذا الوضع يمكن أن يتولد عن حكم قضائي استنفذ كافة طرق الطعن ، حيث يمكن ان يؤدى تطبيق حكم إلى ظلم بين وخلل إجتماعى بالغ الخطورة ، كأن يحصل موظف على حكم أول درجة بالعودة إلى عمله بالغاء قرار انهاء خدمته ، وتطعن الجهة الادارية بعد التنفيذ باعتبار ان أحكام القضاء الاداري تكون مشمولة بالنفاذ أيا كان درجتها فيجئ حكم المحكمة الأعلى بالغاء الحكم السابق ، فيكون للادارة الحق فى انهاء خدمة هذا الموظف وما يترتب على ذلك من آثار مادية واجتماعية تقع عليه وعلى أسرته ، فجاء قانون ١٩٧٦ فى فرنسا ومنح الوسيط الحق في مثل هذه الأحوال الحق فى اقتراح حل عادل لجبر النتائج غير العدالة لهذا الحكم ، حيث نص على " حق ابداء توصيات

للجهة الادارية تعيد طرح الموضوع " [١].

وعلى ذلك فإننا نجد أن قانون ١٩٧٦ قد وسع من سلطات وسيط الجمهورية فأتاح له ابداء مقترحات أو توصيات بالمخالفة لنصوص القانو على أساس مبدأ العدالة ، بل أنه اعطاه الحق فى أن يقترح اعادة " العدالة " للقانون من خلال مقترحات لتعديل القانون بما يجعله أكثر قربا لتحقيق العدالة من وجهة نظره .

وواقع الأمر ان هذا الاختصاص الذى اسنده المشرع الفرنسى للوسيط والقائم على أساس مبادئ العدالة هو أمر بالغ الأهمية ، وهى المرة الأولى فى التشريع الادارى الفرنسى الذى يكون فيه مبدأ العدالة مرجعا فى الفصل في المنازعات ، بل لتعديل الأحكام القضائية النهائية أو على الأقل التخفيف من آثارها التي قد تكون مجافية لمبادئ العدالة والحقيقة ان القضاء الادارى الفرنسى قد خطا خطوات متقدمة فى هذا حيث أنه أوجد أساسا أخر للمسئولية الادارية ، غير الخطأ ، فأصبحت المسئولية يمكن ان تثار بدون خطأ ، ويمكن ان يكون حكم القضاء بالتعويض بدون خطأ مؤسسا على مبادئ العدالة ، ولكن هذا الأساس لايقيم المسئولية إلا ضمنيا وهو فى كل الأحوال احتياطيا .

وقد أشار مجلس الدولة الفرنسى فى تقرير حديث عن العدالة [٢]، إلى أنه ينبغى عدم الارتباط – فى الحكم على هذا الأساس – بصياغة

---

(١) فقرة ١ مادة ١١ من قانون ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ .

(2) Reflexions sur l'egalite , in Rapport public 1996 - Delaunay - op. cit., p. 96.

شكلية لمبدأ العدالة ، ولكن ما ينبغي هو التحول أكثر نحو مفهوم " العدل" والاعتراف بإمكانية جعله مرجعا للقاضى من أجل استكمال الشرعية .

وبذلك نجد أن قانون ١٩٧٦ فى فرنسا قد اعترف صراحة بأن " العدل " يمكن ان يكون مصححا أو مكملا للقانون . وقد سهل الاعتراف للوسيط بالعدل كأساس لحل المنازعات والمشاكل من الأفراد والادارة على اعتبار أن دوره مكملاً للقضاء وليس موازيا له ولا يمكنه ان يفرض حلا على الادارة .

وكذلك فقد شكل هذا الأساس مبدأ متميزا يستند إليه الوسيط فى ممارسته لاختصاصاته .

وقد طور وصاغ مبدأ " العدالة " كأساس لعمل الوسيط فى فرنسا ، وسيط الجمهورية السابق باول ليجات (١).

ولكن رغم هذا النبل فى توجه المشرع الفرنسى إلا أن الحكم على أساس العدالة في بعض الأحوال قد يثير مشاكل تهدد أساس الدولة القانونية ذاته فالقرارات والأحكام التي تصدر استنادا إلى قواعد العدالة وبالمخالفة للقانون واللوائح تعتبر غير مشروعة وقابلة للإلغاء بواسطة القضاء وهذا هو مادفع باول ليجات بأن يطالب بإدراج مبدأ شرعية الاستناد لمبدأ العدالة فى الدستور ، وإن ينص القانون على أن القرارات المنفذة تطبيقا لتوصية من الوسيط قائمة على مبدأ العدالة لاتؤدي إلى المسئولية الشخصية لمصدر القرار أمام المحكمة التأديبية المالية .

(1) p. egatte (avec A. Barbe) , le principe d'equite defendre le citoyen face a l'administration , presses de la Renaissance , 1992.

وقد اقترح أيضا ان يتحمل الوسيط المسئولية الأدبية عن القرارات الصادرة استنادا لمبدأ العدالة ، وذلك سواء اعترف به المجلس الدستوري كمبدأ دستورى أى كمبدأ أساسى تعترف به قوانين الجمهورية أو بإعتباره مبدأ ذا خصوصية له أهمية كبيرة فى الوقت الحالى وقد بذل ليجات جهدا لتحديد شروط الاستناد إلى مبادئ العدالة حتى تتوافق مع دولة القانون ، فيقوم الوسيط أولا بالتحقق من أن النتائج غير العادلة المترتبة علي النص لم تكن مقصوده من مصدره وذلك مثل حالة سقوط الحق لفوات الميعاد (التقادم) forclusion وبعد ذلك التحقق من أن الحل الذى يقترحه يتطابق مع روح القانون ولا يضر بحقوق الغير ضررا جسيما.

ويجب أيضا ألا يستند الوسيط علي مبدأ العدالة إلا بعد روية وعن علم lion escient ، أى عندما يكون الظلم مؤكدا والضرر الواقع جسيما ورفع الظلم والتعويض عن الضرر فى امكانية الادارة ، أى ان تستطيع الادارة تحمل تكلفة الحكم على أساس العدالة وذلك على الصعيد المادى والصعيد النفسي.

وقرر أيضا أن الوسيط عليه أن يضع المصلحة العامة فى اعتباره وهو يؤسس وفقا لمبادئ العدالة ، وكذلك الامكانيات المالية للادارة واستعداد المرافق العامة أو الجهة الادارية المعنية لقبول الفصل في النزاع استناداً لمبادئ العدالة .

والواقع أن مبادئ العدالة كمرجع للفصل فى المنازعات هو أمر متغير من وقت لآخر ، فمفاهيم عدم انتظام العمل والتظلم الناتج عن

الأحكام والقرارات هو أمر لا يمكن أن يكون له هذا الأثر إلا فى علاقته بالوضع المتطور الذى يتميز بالحركية والتطور ، وهو ما يترك تقديره الموضوعي لوسيط الجمهورية فى فرنسا .

وأخيرا يرى ليجات ان الحل القائم على أساس مبادئ العدالة لاينشئ سابقه يؤخذ بها ويقاس عليها ، فالوسيط يرفض دائما أن يفصل في المنازعات التي تعرض عليه باعتبارها تنشئ " قضاء " يمكن للأفراد ان يستندوا عليه في الحالات المماثلة ، حيث ان كل حل يعتمد علي ظروف الحالة التي تختلف بإختلاف الزمان والمكان .

وأخيرا فإن وسيط الجمهورية يستخدم هذا الحق القانونى بطريقة معتدلة جدا ، ونجد أن التوصيات الصادرة منه علي أساس مبادئ العدالة نادرة للغاية .

خاتمــــة

من خلال استعراض القانون الصادر فى فرنسا عام ١٩٧٣ بشأن الوسيط وكذا القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن لجان التوفيق وكذا تعامل الادارة مع كل من الآليتين سواء فى فرنسا أم فى مصر ، سوف يتضح لنا دون ان نسرد احصائيات وبيانات مدى،فاعلية كل منهما فى مجتمعه ومدى تحقيقه للغرض الذى انشئ من أجله .

وقد رأينا أن وسيط الجمهورية فى فرنسا يقوم بدوره فى رقابة اعمال الادارة فى علاقاتها مع الأفراد من خلال التفاوض الذى يتيح له ان يجد حلا لعدد كبير من المنازعات كل عام ، وكذلك تمكن وسيط الجمهورية من الحد من مظاهر سوء الادارة وتوجيه العمل الادارى إلى مفهوم أكثر قبولا للشرعية والعدل .

ونتيجة لكل ذلك فإن الطلبات التي تقدم للوسيط تتزايد سنويا بدرجة كبيرة ، وذلك نتيجة لنمو معرفة الرأى العام بمؤسسة الوسيط وكذلك لوجود المفوضين الاقليميين . فنجد أن الطلبات التي قدمت للوسيط عام ١٩٧٣ كانت ١٧٧٣ ، وفي عام ١٩٨٠ أصبحت ٦٤١٠ ثم قفزت فى عام ١٩٨٩ إلى ١٧٧٥٨ وفي عام ١٩٩٢ ٣٥١٢٣ وفى عام ١٩٩٤ كانت ٤٤٣٣٤ وفى عام ١٩٩٧ وصلت إلى ٤٥٨٦٧ .

وتتعلق هذه الطلبات بصفة أساسية بالقطاع الاجتماعى مثل الصحة والضمان الاجتماعى والعمل حيث بلغت نسبتها ٢, ٣٢٪ من اجمالى الطلبات المقدمة للوسيط عام ١٩٩٧ ، وكذلك بالمشاكل المالية

المصالح المادية للأفراد بمعنى الاعتراف بحق أو اسناد ميزة وبصفة خاصة فى القطاعات الاجتماعية والمالية والبناء والتعمير ، وهذا يوضح السبب فى العدد الكبير من الطلبات التي لايقوم فيها الوسيط أو المفوضين الاقليميين بمباشرة الوساطة .

وكذلك فإنه رغم التطور الكبير لعمل ألوسيط خلال ثلاثين عاما من نشأته فإن إداراته لم يزد عددها وخاصة إذا ما قورنت بعدد المنازعات التي تنظرها وتلكُ التي ترفع أمام القضاء الادارى (١). فى حين أن اللجوء للوسيط وقيامه بالوساطة يؤدى إلى تجنب الدعاوى القضائية التي تستغرق وقتا طويلا ، وتكلفة عالية ، وقد تنتهى بإخفاق المدعى فى الحصول علي حقه من الادارة مما يولد الحقد لد ى الأفراد ضد الادارة خاصة عندما ينتهى الأمر بالالتزام بشئ .

ويرى الفقه الفرنسي ان هناك معوقات مازالت تعرقل دور الوسيط فى النظام القانوني الفرنسى ، ومن أهمها التصفية التي يقوم بها أعضاء البرلمان للطلبات التي تقدم لهم لتحويلها للوسيط وكذلك من أهم المعوقات التي تمنع الأفراد من اللجوء للوسيط ان تقديم الطلب له لايقطع المدة القانونية للطعن بالالغاء أمام القضاء الادارى مما يغلب احتمال فوات الميعاد وضياع الحق إذا لم ينجح الوسيط فى تسوية الموضوع .

ومن بين الأسباب أيضا أن الوسيط غير معروف بالقدر الكافى

---

(١) ١٠٦٩٨٥ فى عام ١٩٩٧ .

والضريبية حيث بلغت نسبتها ٢٣,٧٪ من اجمالى طلبات عام ١٩٩٧ وكانت نسبة الطلبات المقدمة فى قطاع الزراعة وفى مشاكل المحليات والبريد والاتصالات ٢٧,٤٪ من اجمالى الطلبات فى نفس العام ، ونسبة الطلبات المقدمة من الموظفين العموميين ٥,٦٪ من اجمالى الطلبات وفى مجال القضاء ٣,٦٪ ، وفى مجال البناء ٧,٥٪ .

وقد حققت الوساطات التي قامت بها الادارات المركزية للوسيط نجاحا بنسبة ٨٨,٣٪ عام ١٩٩٧ ، وحققت الوساطات التي قام بها مفوضى الاقاليم نجاحا بنسبة ٧٢,٩ ٪[1].

ويتضح من هذه الاحصائيات أن وسيط الجمهورية فى فرنسا قد نجح فى فرض نفسه فى مواجهة الادارة الفرنسية .

حقيقة أنه إذا أرجعنا الأمر إلى العدد الكلى للطلبات والشكاوى المقدمة للوسيط ، فإننا سوف نجد أن الوساطات التي حققت نجاحا لاتمثل إلا ١٩,٤٪ من بينها ، ولكن يدخل فيها تلك الطلبات التي رفضت سواء لعدم اختصاص الوسيط أو تلك التي اكتفى فيها الوسيط بإعطاء معلومات دون ان يقوم بالوساطة اما الإحصائيات المشار اليها فإنها توضح نسب النجاح فى الوساطات التي باشرها الوسيط أو مفوضى الأقاليم .

وكثيرا ما تنصب طلبات الأفراد المقدمة للوسيط على حماية الحريات الأساسية ، فى حين أن دور الوسيط يتعلق أساسا بالدفاع عن

---

(١) انظ في هذه الاحصائيات Benedicte Delaunay - المرجع السابق ص ١٠٥ ومابعدها

وقد حاولنا الحصول على احصائيات توضح عمل لجان التوفيق فى المنازعات فى مصر فلم نتمكن من الحصول إلا على تقرير صادرعن الادارة العامة لشئون لجان التوفيق في وزارة العدل وذلك فى المنازعات يغلب عليه الطابع الانشائى فقد جاء به "أنه يلحو للبعض أن يتنادى بعدم جدوى لجان التوفيق المنشأة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ وأنها لا تنفيذ لتوصياتها ولا إلزام فيها فيكون ما ينفق عليها فى غير طائل ، وان هذا اللمز لنظام لجان التوفيق فيه ظلم للحقيقة ومخالفة للواقع " .

ويشير التقرير أن لجان التوفيق قد نظرت منذ بدء إنشائها والعمل بها فى أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ حتى نهاية نوفمبر ٢٠٠٣ ما جملته ٨٤٢٣٦٠ طلبا وأصدرت توصياتها فيما جملته ٨٣٠٥١١ منها خلال الأجل القانوني المحدد وهو ستون يوما من تاريخ تقديم الطلب بنسبة تقارب ٩٨,٥٪ .

ويذكر التقرير أيضا أن الاحصاءات تشير فى العديد من الجهات العامة أن متوسط تنفيذ ماتصدره اللجان من توصيات يتراوح بين ٢٥ الى ٣٠ في المائة ، وهى نسبة غير قليلة كما يرى محرر التقرير دون أية رسوم للتقاضى ولا أعباء على المتقاضين . ويذهب التقرير إلى أن نظام لجان التوفيق نظام متحضر لتحقيق العدالة الناجزة بواسطة التسوية الودية وبمشاركة أطراف النزاع للوصول إلى أقرب حل ممكن وهو من بدائل حل المنازعات عن غير طريق المحاكم وتأخذ به كثير من الدول فى الشرق والغرب .

والواقع أن هذا الأسلوب الإنشائى الدفاعى الوارد فى التقرير هو

للجمهور ، وتعد طبقة المثقفين وذوى الخبرات من أكثر الفئات لجوءاً للوسيط .

وقد أحسن المشرع الفرنسى صنعا عندما أتاح للأشخاص المعنوية الخاصة حق الشكوى والطعن أمام الوسيط ، فقد تقدم طوفان من الطلبات من الشركات أمام الوسيط وبصفة خاصة فى المجال الضريبى ، وكذلك فإن وسائل الإعلام لا تظهر أى اهتمام بالوسيط إلا عندما يصدر تقريره السنوى . وإذا كان الوسيط يكلف المفوضين الاقليميين بإطلاع وسائل الاعلام المحلية والجمهور علي هذا النشاط فإن حقيقة الأمر أن المفوضين لايقومون بذلك لأنه ليس لديهم الوقت الكافى للقيام بهذه المهمة الثقيلة .

وينتقد الفقه تعدد الوسطاء وجعل الوساطة فى كافة المجالات أمر يدعو للخلط ، ويرى أن تغيير تسمية الوسيط إلى " وسيط الجمهورية" بمقتضى القانون الصادر فى ١٣ يناير ١٩٨٩ ليس كافيا لتجنب الخلط، ويرون من الأفضل ايجاد تسمية أكثر تميزا وخصوصية مثل محامي الشعب ، وكذلك فإن البحث قد أثبت أن معظم الوساطات التي يقوم بها الوسيط أو مفوضيه الاقليميين إنما ترجع إلى مشاكل ناتجة عن جمود الإدارة أو سوء نية الموظفين أو لعدم فهمهم لطبيعة الموضوع.

ولايقتصر عمل الوسيط على المنازعات بين الأفراد والادارة ، بل أن له دورا متميزا في مجال الاصلاحات الادارية ، ويقدم الوسيط مابين عشرين إلى ثلاثين اقتراح سنويا فى مجال الاصلاحات الادارية .

٢ - العمل على توضيح الهدف من استحداث لجان التوفيق والفلسفة المتميزة التي يقوم عليها القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ لكل الأطراف المشاركة فى تطبيقه وتفهم تلك الفلسفة والتجاوب مع مقتضياتها من جميع الأطراف .

٣ - دعوة الجهات الادارية الى دعم هذه الآلية المستحدثة من خلال تعزيز مشاركة ممثليها فى أعمال اللجان وتخويلهم بالسلطات الضرورية الموصلة لإصدار توصيات تحسم المنازعات المعروضة عليها.

٤ - عقد اجتماعات دورية لرؤساء لجان التوفيق بهدف تدارس نظام عمل اللجان ودور رئيس اللجنة فى إدارتها وفى عملية التوفيق بين الأطراف وفى تطوير العمل الفني والإدارى وحتى توصيات المؤتمر الأول والذى يبدو أنه الأخير أيضا جاء فى عبارات انشائية ، لاتوضح طريقا ولا تطالب بتعديل أو تطوير .

والواقع أن كثير من دول العالم المتمدين قد سبقتنا فى هذا المضمار واتبعت طرقا ووسائل لحل المنازعات بغير الطريق القضائي وحققت نجاحا كبيرا فكان ينبغى اللجوء إإلى هذه النظم والاقتباس منها ، فهذا أمر لايتعلق بخصوصية فى التقاليد أو الثقافة.

تم بحمد الله وتوفيقه

نهج عام لتبرير كافة السلبيات فى المجتمع سواء على المستوي السياسى أو الاقتصادى ، وأصبح القضائى أيضا .

ويرى محرر التقرير أنه فى جميع الأحوال تمثل توصيات لجان التوفيق ودراستها للمنازعات المطروحة عليها ما يمثل على الأقل تحضيرا للدعاوي وتمثل التوصية وأسبابها مشروع حكم ينير السبيل أمام المحكمة المختصة فيما لو اقيمت أمامها الدعوى بذات الخصومة أو المنازعة ويرى أنه لم ينص على التزام طرفى المنازعة بالتوصية لأنه يعد غير دستورى ويقتضى فتح الطعن فى التوصية مما يعقد الأمور.

ولكن الواقع أن الحكومة ذاتها هى التى تعوق تنفيذ هذه التوصيات وليس أوضح من المنشور المشار اليه الذى يضع شروطا لتنفيذ تلك التوصيات مما يكاد معه استحالة تنفيذ أى توصية وقد حاولت وزارة العدل تفعيل دور تلك اللجان فعقدت أيام ١٢ و ١٣ و ١٤ من نوفمبر عام ٢٠٠١ بالقاهرة المؤتمر الأول للجان التوفيق فى المنازعات والوساطة القضائية بمشاركة مائتين من رؤساء تلك اللجان بالإضافة إلي أعضاء الأمانة العامة لإدارة شئون لجان التوفيق وفريق أمريكى من أربعة من الخبراء المتخصصين فى مجال الوساطة القضائية وقد انتهى المؤجر إلى إصدار التوصيات التالية :

١ - دعوة المشرع إلى النظر فى مد اختصاص لجان التوفيق إلى أنواع أخري من المنازعات تيسيرا على المواطنين وتحقيقا للعبء عن كاهل القضاء .

قائمة بأهم المراجع

اولا : المراجع باللغة العربية

أحمد السيد الصاوى : الوسيط فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية ١٩٨١ - دار النهضة العربية .

اسامة أحمد شوقى المليجى : الجوانب الاجرائية فى قانون انشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها .

د. جابر جاد نصار : التوفيق فى بعض منازعات الدولة - دار النهضة العربية ٢٠٠٢ .

عبدالرؤوف عبد المتولى : لجان التوفيق ٢٠٠٢ .

عبدالفتاح مراد : شرح قانون لجان التوفيق

ماجد راغب الحلو : القضاء الادارى ٢٠٠٠ - منشأة المعارف الاسكندرية

مدحت عبدالحليم رمضان : الإجراءات الموجزة لإنهاء الدعوي الجنائية فى ضوء تعديلات قانون الاجراءات الجنائية - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - ٢٠٠٠ .

محمد عزيز أحمد على : الرجوع للحق فضيلة - مقال بصحيفة الأهرام ١٧ مارس ٢٠٠١ .

محمد ماهر أبو العينين : دعوي الإلغاء .

NGuillaume - Hofnung , la medation , pur " Que sais - Je ? 1995 la medation , l'act jur - droit adm 1997 .

P. Legatte (avec A. Barbe) le principe d'equité defendre le citoyen face a l'administration presses de la renaissance 1992.

Rfindon et D.Amson , un " ombudsman "en France , jursiss - classeur periodique , 1970 .

Soderman , les missions de l'ombudsman finlandais , Rev , Dr , d.adm , pub , 1992 .

YGaudemet , le mediateur est il une autorite administrativ , melanges charlier , 1980 .

ثانيا : المراجع الأجنبية

Apinay , Qelques Reflexions sur l'institution du mediateur Rev , adm , 1973 .

B Delaunay , l'amelioration des Rapports entre l'administration et les administres .

Benedicte Delaunay : le mediateur de la Republique 1se ed : 1999 , Janvier presses universitaires de France .

contribeution a l'etude des peformes administrative entreprises depuis 1945 , LGDJ 1993.

Fgazier et Ycannac , les autorites administratives independantes , etudes et documents , 1983 - 1984 .

G. Braibaut , le Rapports du mediateur et du Juge administratif , l'act jur droit adm 1977 .

Legrand , l'ombudsman Scandinave , etud compares sur le controle de l;administration LGDJ 1970 .

الفهرس